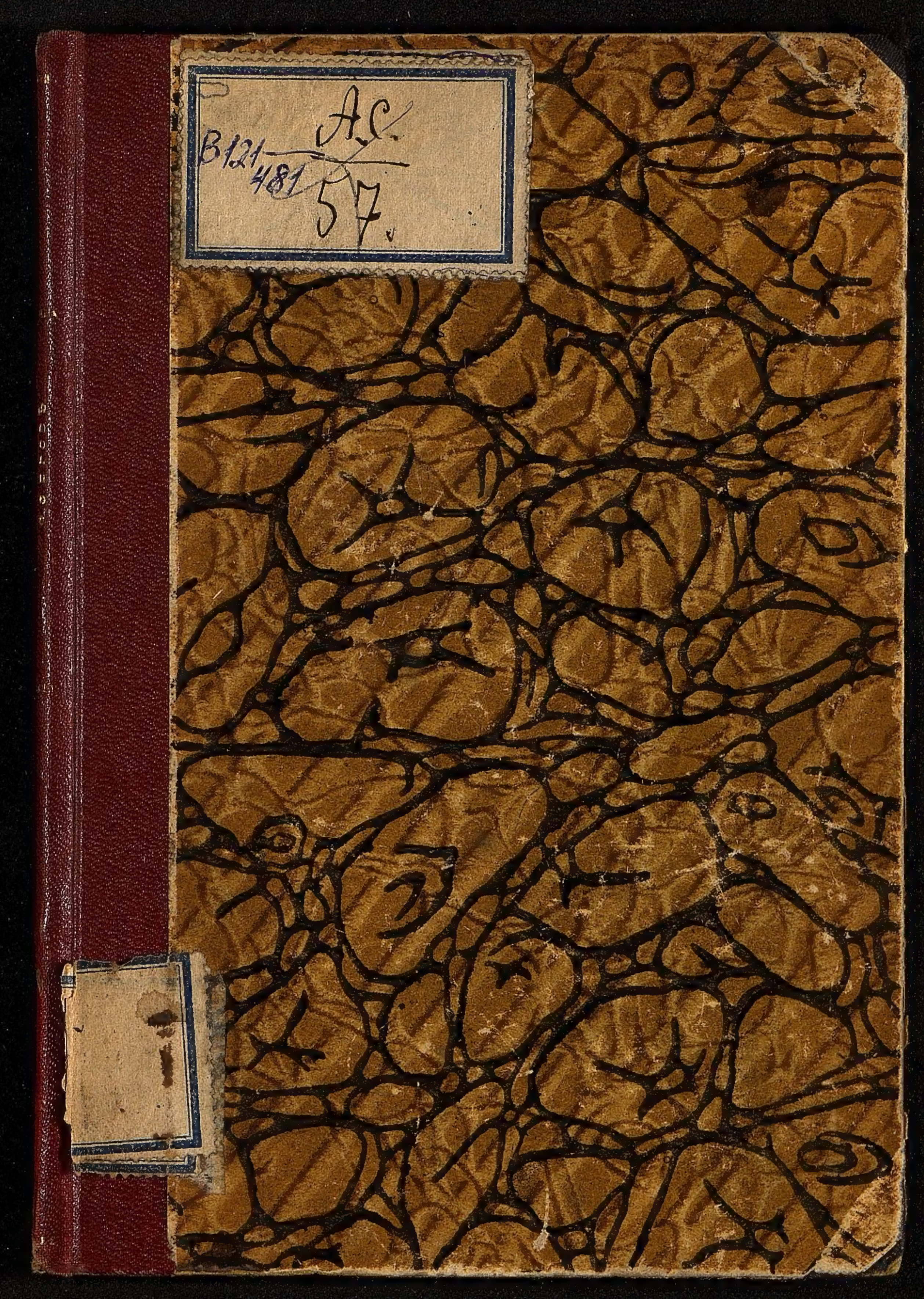
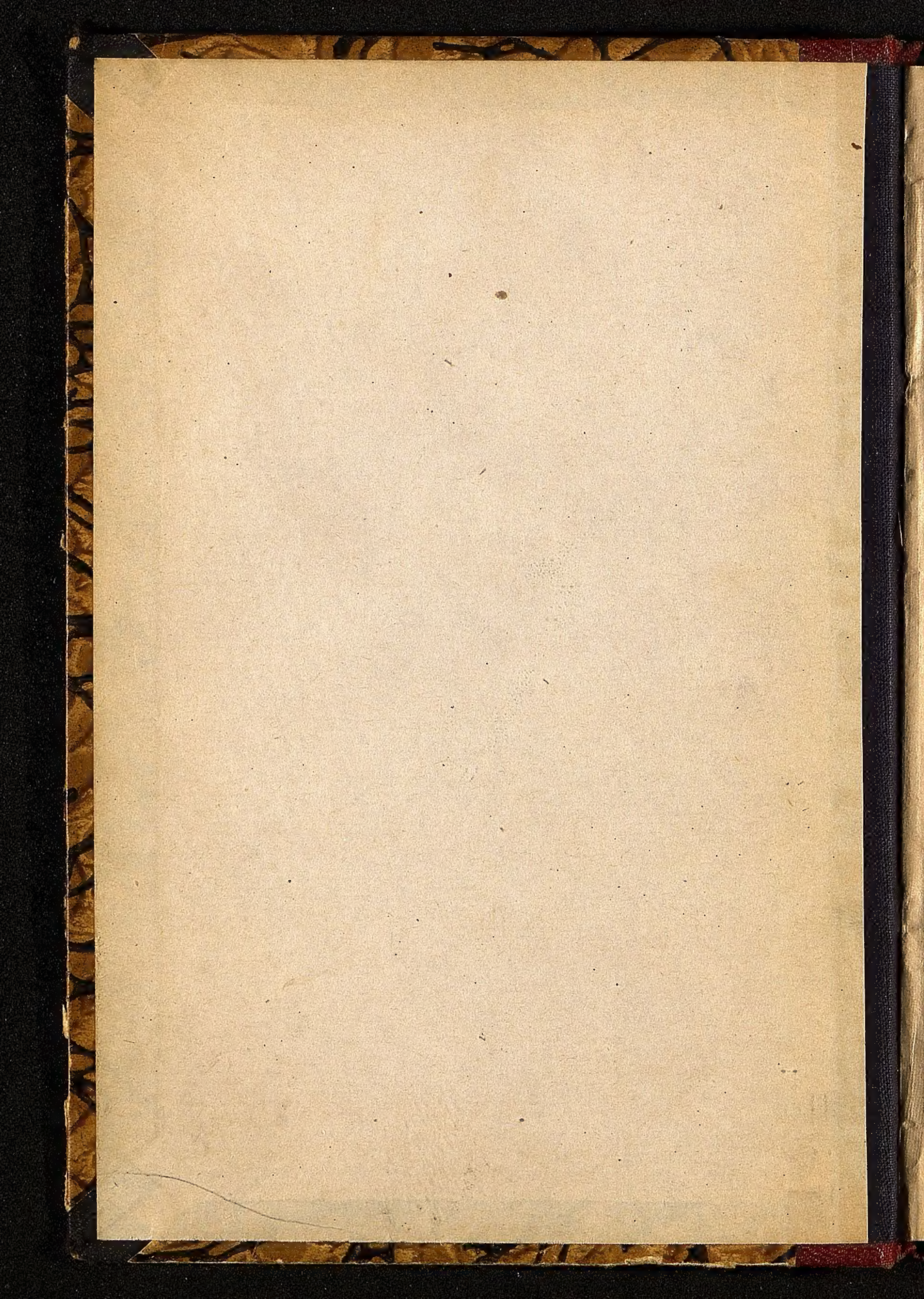

A.C.
B121
481
57.



Ив. Озеровъ.

Проф. Московскаго университета.

Земское обложенiе и въ чемъ должна состоять его реформа.



Изданiе
Т-ва И. Д. Сытина.



Типографія Т-ва И. Д. Сытина, Пятницкая ул., свой д.
МОСКВА.—1906.

I.

Необходимость реформы земскихъ финансовъ.— Недостаточность средствъ у земствъ.— Обложенiе земли, торговли и промышленности.— Малое обложенiе торговли и промышленности.

Финансовое положенiе нашихъ земствъ требуетъ серьезнаго вниманiя и серьезныхъ реформъ. Въ самомъ дѣлѣ общая сумма доходовъ по 34 земскихъ губ. въ 1901 г. составляла въ круглыхъ цифрахъ 97 милл. руб., за исключенiемъ же переходящихъ суммъ — 88,9 милл. руб.

Какъ извѣстно, наши города располагаютъ доходомъ всего въ 100 слишкомъ милл. руб., мiрскiе сборы въ 1903 г. (по 50 губ.) составляли 48,8 милл. р., страховые платежи, лежащiе на крестьянахъ,— 15 милл. руб. Если подсчитать еще расходы мѣстныхъ учрежденiй въ неземскихъ губ., то всѣ эти расходы не превысятъ 300 милл. руб.

При нашемъ бюджетѣ свыше 2 миллiардовъ это составляетъ $^1/_6$—$^1/_7$ нашего бюджета. Между тѣмъ на Западѣ это соотношенiе гораздо болѣе благопрiятно для мѣстныхъ финансовъ. Стоитъ взглянуть хотя бы на дiаграмму, иллюстрирующую соотношенiе мѣстныхъ доходовъ къ государственнымъ доходамъ въ кн. Яснопольскаго «О географическомъ распредѣленiи доходовъ и расходовъ», чтобъ убѣдиться въ этомъ. Правда, дiаграмма проф. Яснопольскаго уже устарѣла, за послѣднее время тенденцiя идетъ въ сторону расширенiя доходовъ самоуправляющихся единицъ, и это соотношенiе становится болѣе благопрiятнымъ

для послѣднихъ. Такъ, въ Англіи общій бюджетъ самоуправляющихся единицъ нерѣдко равенъ государственному бюджету или иногда даже превышаетъ его.

Это вполнѣ понятно: мы идемъ къ децентрализаціи во внутреннемъ управленіи, и множество задачъ, которыя прежде лежали на государственной власти, теперь отходятъ къ органамъ самоуправленія, или расширеніе этихъ задачъ совершается на счетъ этихъ послѣднихъ въ большей мѣрѣ, чѣмъ за счетъ государства.

Современный экономическій строй создалъ особую связанность людей, а это выдвигаетъ много культурныхъ задачъ, неизвѣстныхъ раньше, задачъ, выполненіе которыхъ лучше всего можетъ быть совершено при посредствѣ органовъ самоуправленія. Кромѣ того, эти задачи, такъ сказать, понятнѣе мѣстному населенію, и послѣднее охотно даетъ средства, видя, что эти средства превращаются въ полезныя для него услуги.

Несомнѣнно, что и мы пойдемъ въ сторону расширенія децентрализаціи, и много задачъ будетъ возложено на наши органы самоуправленія. До сихъ поръ старый режимъ относился подозрительно къ органамъ самоуправленія и искусственно суживалъ кругъ ихъ задачъ. Это — съ одной стороны, а съ другой стороны — искусственно же лишалъ ихъ средствъ. Я имѣю въ виду здѣсь законъ о предѣльности земскаго обложенія 12 іюня 1900 г. Такъ, сборы съ недвижимыхъ имуществъ въ 1901 году составляли 63 милл. рублей, т.-е. 70,0% всего доходнаго земскаго бюджета, а въ 1900 г. эти сборы составляли 62,2 милл. или 70,2%, слѣдовательно, земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ возрасли сравнительно съ 1900 г. весьма мало, всего на 851 тыс. или 1,4%, а въ предшествовавшее пятилѣтіе ежегодный ихъ ростъ достигалъ въ среднемъ почти 3 милл. руб. и составлялъ 6,2%. Это, конечно, вызвано упомянутымъ закономъ 1900 г.

Но старый режимъ сходитъ со сцены, и намъ надо готовиться къ новой жизни, а въ ней органамъ самоуправленія будетъ принадлежать выдающаяся роль, и потому нужно обста-

вить послѣдніе благопріятными финансовыми отношеніями, т.-е снабдить ихъ достаточными средствами.

Въ настоящее время изъ земской среды идутъ сплошные вопли о недостаточности средствъ; я, конечно, имѣю въ виду не тѣ спорадическіе отказы крестьянъ въ уплатѣ земскихъ сборовъ,—это пройдетъ; отказы имѣютъ свое основаніе въ томъ, что крестьянство недостаточно представлено въ земствѣ, что оно не въ состояніи было оказывать должнаго вліянія на направленіе дѣятельности земствъ. Будучи обычно въ меньшинствѣ, оно не получало достаточнаго вниманія къ своимъ нуждамъ и интересамъ: въ извѣстной степени классовый характеръ нашихъ земскихъ учрежденій [1]) достаточно извѣстенъ, объ этомъ горячо говорили даже старообрядцы на своемъ недавнемъ московскомъ съѣздѣ. Но, повторяю, говоря о недостаточности средствъ, я имѣю въ виду болѣе глубокіе дефекты въ самой постановкѣ земскихъ финансовъ, и здѣсь требуется серьезное лѣченіе. Отказы же въ уплатѣ налоговъ будутъ какъ рукой сняты, какъ только крестьянамъ будетъ предоставлено въ земствѣ то положеніе, на какое по праву они могутъ предъявлять требованіе.

Итакъ, уже изъ предшествующаго ясно, что наши органы самоуправленія снабжены недостаточнымъ количествомъ средствъ. Въ упомянутой діаграммѣ проф. Яснопольскаго Россія по количеству средствъ, которыми располагаютъ наши органы самоуправленія, идетъ въ самомъ хвостѣ.

Какіе же источники предоставлены нашимъ земствамъ? Главнымъ источникомъ является обложеніе земли и лѣсовъ. Въ 1901 г. сборовъ съ этого рода имуществъ по официальнымъ данньмъ было получено 47 милл. рублей, что составляетъ 53,1% всего доходнаго земскаго бюджета. Среднее обложеніе 1 десятины земли въ томъ же году равнялось 20,6 коп. Но любопытно, что по даннымъ 1903 г. съ крестьянской надѣльной земли взималось земскихъ сборовъ съ десятины 26 коп., а съ частновладѣльческой — по 20 коп. Уже здѣсь видна нѣ-

[1]) См. мою „Финансовую реформу въ Россіи“.

которая разница въ обложеніи не въ пользу крестьянъ, что въ извѣстной степени объясняется особымъ составомъ земскихъ учрежденій, съ преобладаніемъ представителей интересовъ землевладѣльцевъ (я не говорю о другихъ причинахъ, которыя имѣютъ здѣсь мѣсто; объ этомъ упомяну далѣе) [1].

Среднее обложеніе земельныхъ имуществъ, опять-таки по офиціальнымъ даннымъ, колеблется отъ 0,1% до 3,6% съ ихъ цѣнности, т.-е. наивысшее обложеніе превышаетъ минимальное въ 36 разъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ будто бы это обложеніе составляетъ къ доходности земельныхъ имуществъ 38%, 41%, даже 64,5% (въ Вологодской губ.), но очень серьезное значеніе едва ли можно придавать этимъ исчисленіямъ, такъ какъ оцѣнки очень иногда хаотичны, и нужно принять всѣ мѣры, чтобъ оцѣночныя работы поскорѣе были окончены.

Правда, эти послѣднія на своемъ пути встрѣчаютъ много препятствій: съ одной стороны Мин. Вн. Дѣлъ иногда прямо пріостанавливало эти работы, боясь вреднаго вліянія земскихъ статистиковъ на населеніе. Такъ, въ 1902 г. производство земельныхъ оцѣнокъ было прекращено по Высочайшему повелѣнію въ 12 губ., а затѣмъ административнымъ порядкомъ еще въ 6 губ. Да и сами земства недостаточно заинтересованы въ скорѣйшемъ окончаніи переоцѣнокъ, такъ какъ существующія оцѣнки выгоднѣе въ настоящее время именно для частныхъ землевладѣльцевъ, имѣющихъ перевѣсъ въ земствѣ. Эти оцѣнки обычно очень низкія, и тогда даже небольшіе земскіе сборы получаютъ крупное цифровое выраженіе въ % съ доходности или цѣнности имущества и тѣмъ какъ бы охраняютъ поземельную собственность отъ дальнѣйшихъ налоговыхъ тяжестей, производя извѣстное психологическое впечатлѣніе на общество. Помимо того, трудно найти компетентныхъ лицъ для производства оцѣночныхъ работъ: утвержденіе ихъ сопровождается большой волокитой, и вслѣдствіе неутвержденія лицъ компетентныхъ

---

[1]) См. прекрасный „Опытъ указателя литературы по земскимъ повинностямъ“ (изд. деп. окл. сборовъ), а также Б. Веселовскій „Къ вопросу о классовыхъ интересахъ въ земствѣ“, в. I.

приходилось нерѣдко обращаться къ лицамъ, недостаточно освѣдомленнымъ съ этимъ дѣломъ, отчего результаты предпринятыхъ работъ иногда пропадали (см. мое «Финансовое право», вып. II, стр. 164—165).

Конечно, всѣ эти барьеры должны быть устранены въ производствѣ оцѣночныхъ работъ, если мы хотимъ поставить земскіе финансы на правильную почву.

Итакъ, больше половины земскаго бюджета покрывается съ земель и лѣсовъ.

У насъ за послѣднее время крупную роль играютъ торговля и промышленность. Какъ же онѣ участвуютъ своими доходами въ покрытіи земскаго бюджета?

Торговля и промышленность, прежде всего, въ питаніи земскаго бюджета участвуютъ сборами съ заводскихъ, фабричныхъ и торгово-промышленныхъ помѣщеній; такіе сборы въ 1901 г. дали 9 милліон. 338 тысячъ, т.-е. 10,5% всѣхъ земскихъ доходовъ. Кромѣ того, взимается особый сборъ съ документовъ на право торговли и промысловъ, и такимъ путемъ въ 1901 г. получено 4 милліона 51 тыс. руб., что составляетъ 4,5% всего земскаго бюджета. Слѣдовательно, торговля и промышленность даютъ земству почти 13,5 милл. рублей, что составляетъ 15,1% всего земскаго бюджета.

Итакъ, земля и лѣса даютъ 53% или 47 милліон. руб., а торговля и промышленность — только 13,4 милл. или 15%. Правильно ли это? На этотъ вопросъ, хотя далеко не точно, а можно отвѣтить съ цифрами въ рукахъ: на основаніи «Опыта приблизительнаго исчисленія размѣровъ народнаго дохода по различнымъ его источникамъ» чистая доходность всѣхъ частно-владѣльческихъ земель вмѣстѣ съ удѣльными и монастырскими, за вычетомъ процентовъ, уплачиваемыхъ по ипотечному кредиту и частнымъ закладнымъ, исчисляется въ 374 милл. руб. (данныя по 45 губ. Европейской Россіи), а безъ вычета процентовъ по долгамъ — 467 милл. руб.

Доходность крестьянской надѣльной земли вмѣстѣ съ землями, принадлежащими башкирамъ и тептерямъ, по 50 губ.

въ количествѣ 120,7 милл. десятинъ исчисляется по тѣмъ же даннымъ въ 520 милл. руб. (принимается средняя доходность одной десятины въ 4 р. 38 к.). Слѣдовательно, доходность всей земли съ вычетомъ долговъ почти 903 милл. руб., а безъ вычета — 996 милл. руб. Между тѣмъ сумма всѣхъ доходовъ торгово-промышленныхъ предпріятій, если считать за доходъ податную прибыль, опредѣляется почти въ 810 милл. руб., а если за доходъ считать только выданный дивидендъ, то—671 милл. руб. Правда, въ этомъ сопоставленіи доходовъ отъ земли и доходовъ отъ торговли и промышленности, не говоря уже о гадательности самаго исчисленія, много неточностей, но во всякомъ случаѣ видно, что доходы отъ торговли и промышленности играютъ чрезвычайно крупную роль въ народномъ хозяйствѣ,—они чуть не равняются доходамъ отъ земли; притомъ надо имѣть въ виду, что здѣсь принята во вниманіе доходность и всей крестьянской облагаемой земли, безъ исключенія, между тѣмъ какъ относительно торговли и промышленности приняты во вниманіе изъ предпріятій, не обязанныхъ публичной отчетностью, только подлежавшія обложенію, а, между тѣмъ, извѣстно, что многія предпріятія освобождены отъ дополнительнаго обложенія; такъ, въ 1904 году по всей имперіи было освобождено отъ раскладочныхъ сборовъ, на основаніи пункта 1 ст. 116 положенія, 61 тыс. предпріятій съ прибылью почти въ 16 милл. руб. Это, такъ сказать, родъ Existenzminimum'а свободнаго отъ обложенія, тѣмъ болѣе многія крестьянскія надѣльныя земли въ правѣ были бы претендовать на освобожденіе отъ сборовъ, а это сильно понизило бы указанную мною доходность земли, долженствующую справедливо подвергнуться обложенію. При такомъ соотношеніи, конечно, участіе торговли и промышленности въ покрытіи земскаго бюджета вопіюще несправедливо.

Какъ мы сейчасъ видѣли, если принять во вниманіе доходность предпріятій торгово-промышленныхъ, освобожденныхъ отъ обложенія, то доходность отъ торговли и промышленности почти равна доходности отъ земли, а, между тѣмъ, земля и лѣса

несутъ 53% всего земскаго бюджета, а торговля и промышленность—только 15%, т.-е. торговля и промышленность въ питанiи земскаго бюджета участвуютъ въ $3^1/_2$ раза меньше земли и лѣсовъ. Но допустимъ даже, что доходность торговли и промышленности вдвое меньше доходности отъ земли, и тогда торговля и промышленность слишкомъ мало обложены для земскихъ цѣлей.

Чтобы быть справедливымъ, надо замѣтить, что обложенiе городскихъ недвижимыхъ имуществъ и жилыхъ домовъ въ уѣздахъ дало земству въ 1901 г. 16,574 тыс. руб., что составляетъ 7,3% всѣхъ земскихъ доходовъ, а въ суммы этихъ сборовъ нѣкоторыя земства включили и сборы съ заводскихъ, фабричныхъ и торгово-промышленныхъ помѣщенiй, находящихся въ городахъ, и раздѣлить эти суммы нѣтъ возможности, какъ мы читаемъ въ изданiи деп. окладныхъ сборовъ.

Итакъ, нельзя не признать, что торговля и промышленность въ сферѣ земскаго обложенiя пользуются незаслуженной льготой; я говорю незаслуженной потому, что многообразная культурная дѣятельность земства сильно содѣйствуетъ развитiю торговли и промышленности. Возьмите хотя бы постановку народнаго образованiя, на что земствами въ 1901 году было затрачено 16,5 милл. руб., т.-е. 18,7% всего земскаго бюджета; безъ дѣятельности земствъ въ этой области Россiя, вѣроятно, и въ половину не достигла бы той степени грамотности, хотя и низкой, которою мы обладаемъ въ настоящее время, а образованiе чрезвычайно важно для торговли и промышленности. То же самое—медицинская часть, на что земствами въ 1901 году было израсходовано 25,7 милл. руб., т.-е. 29% всѣхъ земскихъ расходовъ.

Замѣтимъ, что земскiе расходы на народное образованiе на одного жителя выражаются цифрой 23 коп. въ годъ, а расходы Министерства Народнаго Просвѣщенiя на начальное народное образованiе всего 6—7 коп. Въ нѣкоторыхъ же губернiяхъ земскiе расходы на народное образованiе достигаютъ 63,9 коп.

Затѣмъ устройство дорогъ безусловно необходимо для торговли и промышленности, и въ 1901 году земствами на это было израсходовано 10 милл. руб.

Итакъ, выполненіе многихъ культурныхъ задачъ земства безусловно необходимо для торговли и промышленности, и именно этотъ источникъ земствамъ нужно использовать въ большей мѣрѣ, чѣмъ это имѣло мѣсто до сихъ поръ.

Въ самомъ дѣлѣ вѣдь у земства нехватаетъ средствъ на выполненіе чрезвычайно важныхъ своихъ задачъ; такъ, напримѣръ, на содѣйствіе экономическому благосостоянію, т.-е. на улучшеніе производительности сельскаго хозяйства, развитіе кустарныхъ промысловъ и т. д. всѣ русскія земства въ 1901 году могли ассигновать всего 2,6 милл. руб.

Да, средства крайне нужны нашимъ земствамъ, а между тѣмъ у земствъ здѣсь связаны руки: они не могутъ въ должной мѣрѣ использовать нѣкоторыхъ источниковъ...

II.

Почему торговля и промышленность мало привлекаются земствами къ обложенію?—Законъ о предѣльности земскаго обложенія.—Почему на земство было возложено удовлетвореніе нѣкоторыхъ потребностей общегосударственнаго характера?

Но какъ же могло произойти, что торговля и промышленность заняли особое положеніе въ сферѣ земскаго обложенія?

Дѣло въ томъ, что при введеніи земскихъ учрежденій указаны были только источники средствъ для земствъ, но не указаны были способы использованія ихъ, и нѣкоторыя земства, состоя изъ представителей землевладѣнія, стали черезчуръ высоко, быть-можетъ, даже несправедливо высоко облагать торговлю и промышленность, чтобы тѣмъ самымъ уменьшить поземельное обложеніе. Этого и надо было ожидать, судя по составу земствъ, но слѣдовало бы или измѣнить составъ земскихъ собраній или издать опредѣленныя правила, а, между тѣмъ, правительство закономъ 21 ноября 1866 г. сильно ограничило право земства облагать торговлю и промышленность, руководствуясь тѣмъ соображеніемъ, что торговля и промышленность у насъ — молодое растеніе, что его нужно еще выращивать; однимъ словомъ, правительство стало здѣсь на путь особой покровительственной политики относительно торговли и промышленности.

Первоначально нѣкоторыя земства облагали, напр., свидѣтельства первой гильдіи налогомъ, превышающимъ въ два съ половиной раза казенный сборъ, другія стали облагать выкури-

ваемое и продаваемое вино и т. д. Закономъ 21 ноября 1866 года было предписано земствамъ при обложеніи фабрично-заводскихъ и торговыхъ помѣщеній принимать во вниманіе только цѣнность и доходность самихъ помѣщеній, не включая въ оцѣнку ни находящихся въ нихъ предметовъ и издѣлій торга или промысла ни торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ. Слѣдовательно, принципъ подоходности былъ исключенъ, и дѣло свелось только къ обложенію матеріальной стоимости самихъ помѣщеній, машинъ и проч.

Сверхъ того земства могутъ взимать особый сборъ въ видѣ надбавки къ цѣнѣ документовъ, выбираемыхъ промышленными предпріятіями: это напоминаетъ намъ французскую систему добавочныхъ сантимовъ. По закону 1898 года земства могутъ взимать не свыше 15% съ цѣны промысловыхъ свидѣтельствъ на торговыя предпріятія перваго или второго разряда и съ промышленныхъ предпріятій первыхъ 5 разрядовъ, и не свыше 10% съ цѣны всѣхъ прочихъ промысловыхъ свидѣтельствъ.

Этотъ послѣдній сборъ съ документовъ на право торговли за послѣднее время падаетъ вслѣдствіе введенія казенной монополіи: вѣдь казенныя винныя лавки не выбираютъ документовъ, а слѣдовательно, и земства не могутъ дѣлать надбавокъ. Правда, земства получаютъ за это извѣстное вознагражденіе, но это вознагражденіе не растетъ, какъ прежде оно росло съ увеличеніемъ питейныхъ заведеній. Кстати надо замѣтить, земства потерпѣли ущербъ съ введеніемъ винной монополіи и отъ уменьшенія сборовъ съ трактирныхъ заведеній. Еще въ 1900 году сборъ съ трактирныхъ заведеній давалъ земствамъ 278 тыс. р., а въ 1901 году этотъ доходъ сократился до 191 тыс. вслѣдствіе введенія винной монополіи въ цѣломъ рядѣ губерній. Это паденіе доходовъ съ трактирныхъ заведеній легко объясняется уменьшеніемъ доходности этихъ послѣднихъ съ введеніемъ винной монополіи, такъ какъ большинство трактировъ не пользуется правомъ продажи спиртныхъ напитковъ по вольной цѣнѣ и въ разливъ, а обязано торговать ими въ

запечатанной посудѣ, за что они получаютъ только небольшое комиссіонное вознагражденіе.

Но наперекоръ буквѣ закона иногда земства стремятся обойти прокрустовый законъ 1866 г. и, оцѣнивая зданія и машины заводскихъ и фабричныхъ предпріятій, пытаются, хотя бы въ скрытой формѣ, уловить и самую доходность предпріятія: такъ иногда они вводятъ въ оцѣнку количество добычи (у горныхъ заводовъ), количество поставовъ (у мельницъ), но когда дѣло доходило до Сената, Сенатъ признавалъ такіе оцѣночные пріемы незаконными: земства при оцѣнкѣ не имѣютъ права по дѣйствующему закону принимать во вниманіе количество производимыхъ продуктовъ. Но иногда даже сами представители промышленности высказываютъ пожеланіе, чтобы земства при оцѣнкѣ заводскихъ предпріятій принимали во вниманіе производительность послѣднихъ, каково, напр., было пожеланіе каменноугольныхъ предпріятій юга Россіи: послѣднія даже обязались не протестовать противъ попудной оцѣнки добычи угля. Такое оригинальное постановленіе объясняется неравномѣрностью въ распредѣленіи между отдѣльными предпріятіями земскихъ сборовъ, разъ не принимается во вниманіе производительность предпріятій.

Итакъ, при обложеніи земли не установлено никакихъ нормъ: земства облагаютъ землю «по цѣнности и доходности», какъ сказано въ законѣ, и только. Обложеніе же торговли и промышленности поставлено въ очень узкія рамки. Вотъ почему земства нерѣдко ходатайствовали о полной отмѣнѣ закона 1866 года, объ устраненіи самыхъ нормъ по обложенію документовъ съ торговли и промышленности или о значительномъ ихъ повышеніи. Ходатайствовали также они неоднократно, и этотъ вопросъ возбуждался въ правительственныхъ сферахъ, объ участіи въ дополнительномъ промысловомъ налогѣ съ предпріятій какъ обязанныхъ публичной отчетностью, такъ и необязанныхъ. Въ настоящее время половина поступленій отъ промысловаго налога въ казну именно поступаетъ въ формѣ дополнительнаго обложенія, введеннаго первоначально въ

1885 году и затѣмъ значительно позднѣе реформированнаго. Такъ, по росписи на 1906 годъ изъ общей суммы ожидаемыхъ поступленій отъ государственнаго промысловаго налога въ 68,3 милл. р. отъ основного промысловаго налога, т.-е. сбора съ документовъ на право торговли, ожидается 33 милл. руб., а отъ дополнительнаго налога съ предпріятій, обязанныхъ публичной отчетностью,—15 милл. руб., съ предпріятій, не обязанныхъ публичной отчетностью, —19 милл. руб.

Итакъ, за это время успѣли широко развиться дополнительные сборы съ торговли и промышленности, а земства въ нихъ не имѣютъ своей доли.

Неудивительно, что и въ мѣстныхъ комитетахъ особаго совѣщанія о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности мы находимъ много жалобъ на неудовлетворительное положеніе земскихъ финансовъ, а именно — на скудость средствъ; и при этой скудости на земство возложено еще удовлетвореніе нѣкоторыхъ обязательныхъ государственныхъ расходовъ; такъ, по исчисленію одного комитета расходы земствъ только по разъѣздамъ правительственныхъ чиновниковъ да на квартирную повинность въ 1905 г. составили 6,3 милл. руб., т.-е. 7,77% всего земскаго бюджета.

Совершенно справедливо говорилось въ комитетахъ, что на долю земствъ остаются однѣ крупицы, а, между тѣмъ, безъ земствъ мѣстные обыватели не имѣли бы возможности ѣздить по грунтовымъ дорогамъ, эпидеміи безпрепятственно уносили бы естественный приростъ населенія и подрывали бы жизненную силу націи, крестьяне не имѣли бы никакого понятія ни о посѣвѣ травъ ни объ усовершенствованныхъ земледѣльческихъ орудіяхъ («Земельное облож.», составилъ С. Шидловскій), и мы видимъ рядъ проектовъ и пожеланій въ цѣляхъ лучшей постановки земскихъ финансовъ.

По статьѣ 14 временныхъ правилъ «не подлежатъ обложенію со стороны земскихъ учрежденій земли, отошедшія подъ проведеніе желѣзныхъ дорогъ при самомъ ихъ устройствѣ, а также зданія и сооруженія, на земляхъ сихъ возведенныя и

долженствующія по истеченіи опредѣленнаго срока вмѣстѣ съ дорогой поступить въ собственность правительства».

А, между тѣмъ, нѣкоторыя земства облагаютъ крестьянскія зданія, что, конечно, крайне ненормально. Вышеприведенныя изъятія, установленныя статьей 14, объясняются желаніемъ покровительства желѣзнодорожному строительству, и, быть-можетъ, имѣли тогда нѣкоторое основаніе, но въ настоящее время это изъятіе ведетъ къ крупнымъ ненормальностямъ. Въ самомъ дѣлѣ земства удѣляютъ средства на постройку проселочныхъ дорогъ, отчего увеличивается подвозъ грузовъ къ желѣзнымъ дорогамъ, слѣдовательно, эти послѣднія увеличиваютъ свою доходность отъ дѣятельности земствъ, а, между тѣмъ, онѣ въ питаніи земскаго бюджета не участвуютъ. Особенно ненормальность эта увеличилась съ 1895 года, когда по 34 земскимъ губ. было предписано ассигновывать на составленіе дорожнаго капитала ежегодно по 5.954 тыс. р. И съ 1896 г. по 1903 г. поступило дорожнаго капитала 47,5 милл. р. и изъ нихъ затрачено на дороги почти 32 милл. р. (см. П. Рудченко «Гужевые и водные пути»).

Кое-гдѣ облагаются и жилые дома въ уѣздахъ, но этотъ сборъ даетъ всего 1,1% всѣхъ доходовъ и нѣкоторую роль играетъ онъ въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ развита дачная жизнь.

Земскія оцѣнки чрезвычайно разнородны: однѣ, оцѣнивая землю, производили весьма сложныя работы, другія же относились къ дѣлу чисто формально: такъ они брали въ основу выкупную сумму, иногда основаніемъ оцѣнки служили нормальныя оцѣнки земельныхъ банковъ, а одно земство взяло цѣнность и доходность земель и сумму этихъ разнородныхъ категорій дѣлило пополамъ и эту величину клало въ основу оцѣнки. Но большинство земствъ относилось весьма серьезно къ этому, и не ограничивалось однимъ какимъ-нибудь основаніемъ, а, выбравъ одно изъ нихъ, результаты провѣряло при помощи другихъ данныхъ — арендными и продажными цѣнами и т. д.

Въ общемъ надо сказать, что земства довольно удовлетворительно справлялись съ этой задачей, но, конечно, послѣдняя была бы еще лучше выполнена, если бы составъ земствъ былъ иной, а то бывали случаи, что произведенныя оцѣнки преднамѣренно удерживались въ цѣляхъ облегченія поземельнаго обложенія. Это вѣдь общее явленіе. Вспомните Англію, гдѣ былъ введенъ въ концѣ XVII вѣка поземельный налогъ, и по закону переоцѣнка земли должна была повторяться ежегодно, а, между тѣмъ, въ теченіе 3 столѣтій она ни разу не была повторена просто потому, что землевладѣльческому классу выгодны разъ произведенныя старыя оцѣнки. Онъ боится, что новая оцѣнка вскроетъ увеличившуюся цѣнность земли, а это поведетъ къ повышенному обложенію; въ извѣстной степени, конечно, но въ меньшемъ объемѣ эти тенденціи иногда проглядываютъ и въ нѣкоторыхъ нашихъ земствахъ.

Какъ мы видѣли, городскія недвижимыя имущества также облагаются въ пользу земства, но какъ оцѣнки земли по разнымъ губерніямъ не были объединены между собой, такъ и оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, произведенныя по разнымъ городамъ, также не были объединены, и оцѣнка производилась въ разныхъ мѣстахъ различно. Иногда здѣсь бралась городская оцѣнка, затѣмъ земство производило само оцѣнки нѣсколькихъ разнородныхъ типическихъ домовладѣній, отсюда выводился коэффиціентъ отношеній между этими оцѣнками, и затѣмъ всѣ городскія оцѣнки помножались на него. Иногда же производилась подробная перепись всѣхъ имуществъ и нѣсколько типичныхъ изъ нихъ оцѣнивались, и, такимъ образомъ, устанавливалась нормальная оцѣнка квадратной или кубической единицы помѣщенія, строенія и т. д.

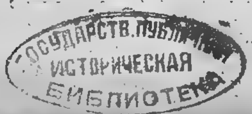
Итакъ, оцѣнки у насъ не объединены между собой, покоятся на разныхъ основаніяхъ, и настоятельная потребность — возможно скорѣе закончить оцѣночное дѣло на основахъ, установленныхъ закономъ 8 іюня 1893 г. Какъ извѣстно, государственное казначейство съ 1 января 1899 г. отпускаетъ земствамъ на производство оцѣнки недвижимыхъ имуществъ

пособіе въ размѣрѣ 1 милл. руб., такъ какъ казна сама заинтересована въ завершеніи оцѣночнаго дѣла: эти оцѣнки весьма важны для государственнаго обложенія.

Но если обложеніе земли у насъ до послѣдняго времени было свободно, то въ 1900 г. былъ установленъ законъ о предѣльности земскаго обложенія, по которому при составленіи земскихъ смѣтъ, губернскихъ и уѣздныхъ, земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ не могутъ быть повышаемы болѣе, чѣмъ на 3% въ годъ, но въ этотъ счетъ не идетъ, однако, повышеніе земскихъ сборовъ вслѣдствіе увеличенія числа или размѣровъ недвижимыхъ имуществъ, подлежащихъ земскому обложенію; я не буду излагать детально самый законъ, желающіе найдутъ его у меня («Основы финансовой науки» т. II, стр. 166 и далѣе).

Этотъ законъ упалъ какъ снѣгъ на голову. Дѣло въ томъ, что онъ огульно былъ распространенъ на всѣ земства независимо отъ того, въ какомъ положеніи было обложеніе недвижимыхъ имуществъ въ данной губерніи, и одинаково получилъ распространеніе на губерніи какъ съ высокимъ земельнымъ обложеніемъ, такъ и съ низкой нормой послѣдняго. Нѣкоторыя земства только что начинали развивать свою культурную дѣятельность, а до того времени, такъ сказать, дремали, и норма обложенія была низка, но законъ наложилъ свою тяжелую руку и на нихъ, и благіе порывы должны были поблекнуть подъ тяжестью этого закона. Какъ я уже въ началѣ поминалъ, этотъ законъ оказалъ сильное вліяніе на сокращеніе роста сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ: прежде это возрастаніе равнялось 6,2% ежегодно, а за 1901 годъ только — 1,4%. Очевидно, земскія учрежденія сокращали свои потребности, и, быть-можетъ, черезмѣрно поусердствовали, такъ какъ даже не дошли до нормы.

Но въ «трудахъ особаго совѣщанія» нерѣдко сами заинтересованныя земства признаютъ безцѣльность этого закона, говоря, что существующее земское обложеніе было и не велико и не



обременительно. Справедливой критикѣ былъ подвергнутъ этотъ законъ и въ Государственномъ Совѣтѣ, и въ самомъ обществѣ, и въ прессѣ. Да онъ и не вызывался необходимостью. Если мы сопоставимъ ростъ цѣнъ на землю съ ростомъ земскаго обложенія, то увидимъ, какъ земское обложеніе отставало отъ роста цѣнъ на землю; такъ при цѣнѣ на землю въ 1875 году въ 20,4 р. за десятину среднее обложеніе десятины земли земскими сборами было 9,15 к., т.-е. земское обложеніе составляло въ продажной цѣнѣ 0,45%.

Въ 1895 году продажная цѣна на землю — 47,6 рубля, а среднее обложеніе всякой земли, и крестьянской и частновладѣльческой, съ десятины—16,8 коп., т.-е. обложеніе составляетъ въ продажной цѣнѣ 0,35%. Въ 1903 г. покупная цѣна, по даннымъ Крестьянскаго банка, — отъ 104 до 135 р. за десятину, т.-е. сравнительно съ 1895 г. цѣна на землю увеличилась больше, чѣмъ вдвое, а земское обложеніе на крестьянскихъ земляхъ по 50 губ. въ томъ же 1903 г. поднялось до 26 коп., а то же обложеніе частновладѣльческихъ земель поднялось до 20 к., слѣдовательно, обложеніе далеко отстало отъ роста цѣнъ на землю: вѣдь въ среднемъ оно поднялось съ 16,8 коп. до 23 коп., а цѣна на землю, какъ мы видѣли—съ 47,6 (а по даннымъ Крестьянскаго банка — 44 р.) до 104 — 135 р. При такомъ ростѣ продажныхъ цѣнъ на землю едва ли можно говорить о чрезмѣрности земскаго обложенія: послѣднее не успѣвало даже учитывать прироста поземельныхъ цѣнъ.

На земскихъ финансахъ неблагопріятно сказывалась одна черта нашей налоговой системы — ея неэластичность: наша налоговая система слишкомъ неподвижна, и поэтому при появленіи какихъ-нибудь экстренныхъ нуждъ правительство часто попадало въ затруднительное положеніе: какъ покрыть вновь народившуюся потребность? И, не утруждая себя отысканіемъ новыхъ источниковъ, оно нерѣдко спихивало потребности даже общегосударственнаго характера на земства; таково, напр., обязательство земствъ безплатно продовольствовать натурой или деньгами женъ и дѣтей нижнихъ чиновъ, призываемыхъ въ

военное время на службу. Государственный Совѣтъ по этому поводу говорилъ: «Живое участіе земства, городскихъ и сельскихъ обществъ къ судьбѣ нуждающихся въ призрѣніи лучше всякаго закона можетъ обезпечить удовлетвореніе ихъ насущныхъ нуждъ».

Конечно, здѣсь одинъ мотивъ — недостатокъ средствъ государственнаго казначейства: въ самомъ дѣлѣ вѣдь это — потребность общегосударственнаго характера и, слѣдовательно, потому уже нѣтъ основаній возлагать ее на земства, и съ точки зрѣнія выполненія этой обязанности земствами не только нѣтъ никакихъ преимуществъ, но даже возникаютъ чрезвычайно важныя неудобства, а именно: во время войны, какъ извѣстно, мобилизація происходитъ не повсемѣстно, и, слѣдовательно, гдѣ мобилизація будетъ проведена, тамъ не только населеніе лишается своихъ поильцевъ и кормильцевъ, но еще оно же должно, въ силу упомянутаго закона, на свои средства поддерживать семьи мобилизованныхъ нижнихъ чиновъ. Тѣ же губерніи, гдѣ не было мобилизаціи, не знаютъ этой обязанности поддерживать семьи ушедшихъ на войну, такъ что даже съ точки зрѣнія равномѣрнаго распредѣленія этой обязанности лучше было бы эту потребность взять на счетъ государства; но я здѣсь рѣчь веду не объ этомъ, а о томъ, какое вліяніе нашъ бюджетъ, вслѣдствіе своей неэластичности, оказывалъ на земскіе финансы.

Въ Англіи, какъ извѣстно, есть подоходный налогъ, который и играетъ роль подвижного источника въ бюджетѣ, придаетъ ему эластичность: стоитъ накинуть 1 пенсъ на каждый фунтъ стерлинговъ дохода, и 25 милл. рублей въ карманѣ у канцлера казначейства; у насъ же этого нѣтъ, и въ случаѣ нужды государственное казначейство спихивало нѣкоторыя вновь нарождающіяся потребности на земскій тощій бюджетъ: они де найдутъ, они — мѣстные люди, какъ-нибудь вывернутся, сопровождая, конечно, это спихиваніе приличной аргументаціей, и вотъ вслѣдствіе этого на земскомъ бюджетѣ образовался очень сложный наростъ изъ разнаго рода обязательныхъ повинностей.

посящихъ государственный характеръ, какъ-то: по найму, отопленію и освѣщенію для воинскихъ присутствій и т. д.

Замѣчу только, что по закону 12 іюня 1900 г. приступили было къ срѣзыванію этого нароста, и земства по этому закону были освобождены отъ нѣкоторыхъ обязательныхъ расходовъ, но облегченіе для земствъ выражается всего отъ $1^1/_2$ до 2 милл. руб.

III.

Реформа промысловаго земскаго обложенія.—Введеніе подоходнаго налога. — Право надбавокъ. — Участіе въ наслѣдственномъ налогѣ. — Измѣненіе земскаго представительства. — Участіе въ обложеніи спиртныхъ напитковъ.

Итакъ, финансовыя средства земствъ должны быть значительно расширены; лучше всего, если бы здѣсь мы вступили на путь той финансовой политики, которую въ настоящее время проводитъ у себя Пруссія, т.-е. отказались бы отъ государственнаго реальнаго обложенія, поземельнаго, промысловаго и съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, исключительно въ пользу органовъ самоуправленія; но думаю, что по состоянію государственнаго казначейства въ настоящее время разомъ провести такую реформу невозможно. Это образовало бы недочетъ въ государственномъ бюджетѣ около 100 милл. руб., а, между тѣмъ, государственная роспись сведена съ дефицитомъ. Сразу замѣнить эти налоги для государственнаго бюджета общепоимущественнымъ налогомъ — дѣло рискованное: неизвѣстно, что онъ дастъ. Конечно, нельзя и обсуждать способа лѣченія земскихъ финансовъ внѣ самой тѣсной связи съ государственнымъ бюджетомъ.

Нужно ввести подоходное обложеніе, и по мѣрѣ роста его поступленій приступить къ реформѣ нашей системы обложенія и здѣсь, конечно, прежде всего, налоговъ на потребленіе, т.-е. налога на чай и сахаръ, а если будутъ избытки за покрытіемъ всѣхъ нарастающихъ потребностей, то нужно приступить къ

такой реформѣ, какъ я только что сказалъ, т.-е. постепенной, частичной передачѣ упомянутыхъ реальныхъ налоговъ органамъ самоуправленія (земствамъ, городамъ и мелкой земской единицѣ).

По самому существу своего хозяйства, по своимъ цѣлямъ и задачамъ, земства должны строить свое обложеніе на реальныхъ источникахъ. Но если нельзя провести въ настоящее время такую *полную* реформу, пока государственный бюджетъ страдаетъ дефицитомъ, то, тѣмъ не менѣе, нужно непремѣнно теперь же: 1) приступить къ реформѣ земскихъ финансовъ, и прежде всего ускорить оцѣночныя работы: это дастъ матеріалъ для обоснованной постановки и проведенія самой реформы; 2) отмѣнить законъ 21 ноября 1866 г. и предоставить право свободнаго обложенія торговли и промышленности; если же это будетъ найдено невозможнымъ, то, во всякомъ случаѣ, допустивъ принципъ подоходности обложенія, предоставить извѣстное участіе земствамъ въ дополнительныхъ сборахъ съ торговли и промышленности; 3) государство должно ввести подоходный налогъ и предоставить право земствамъ дѣлать надбавки. Размѣръ этихъ надбавокъ можетъ быть различенъ въ зависимости отъ того, въ какой степени сама государственная власть захочетъ использовать подоходное обложеніе для своихъ цѣлей. Если государственное казначейство ограничится низкой нормой, допустимъ 4 или 5%, то земствамъ можетъ быть предоставлено право дѣлать надбавки въ размѣрѣ 250—200% къ государственной ставкѣ, т.-е. до 10% къ доходу; если же государственное казначейство установитъ высокую норму, наприм., для высшей категоріи дохода 8—10%, то, конечно, роль земства должна быть сужена, и максимумъ — 100 — 80% къ государственной ставкѣ. Право этихъ надбавокъ должно быть предоставлено земствамъ даже въ интересахъ государственнаго казначейства: тогда мѣстное населеніе будетъ заинтересовано въ отыскиваніи доходовъ и въ правильной оцѣнкѣ, а съ другой стороны, какъ мы видѣли, земства у насъ располагаютъ крайне ничтожными средствами, и всѣми мѣрами нужно

увеличить эти средства, и подоходное обложеніе можетъ дать земствамъ нѣсколько десятковъ милліоновъ.

Постепенно всѣ реальные налоги надо передать органамъ мѣстнаго самоуправленія, лучше всего мѣстные бюджеты, какъ говоритъ современная теорія, опереть на реальное обложеніе (см. по этому поводу мое «Финансовое право», вып. II 1905 г.); но надо предоставить имъ дѣлать и извѣстныя надбавки къ подоходному обложенію. Здѣсь, однако, возникаетъ вопросъ: установить ли для всѣхъ самоуправленій эти надбавки въ однообразномъ размѣрѣ или предоставить имъ самимъ опредѣлить размѣръ этихъ надбавокъ, опредѣливъ лишь максимумъ, выше котораго онѣ не должны итти (въ Пруссіи—250% государственной ставки). Затѣмъ второй вопросъ—надбавки къ государственному подоходному налогу поступаютъ въ пользу какой общины (города, земства) — по мѣсту жительства плательщика или по мѣсту нахожденія той или иной части его дохода — земли, лавки и т. д.?

Что касается вопроса о размѣрѣ надбавокъ, то лучше всего опредѣленіе этого размѣра надо предоставить самимъ соотвѣтствующимъ органамъ самоуправленія (въ извѣстныхъ, конечно, предѣлахъ): данный городъ или земство лучше всего само знаетъ, сколько ему нужно средствъ, а если оно не доросло до пониманія извѣстныхъ потребностей или, что то же, до признанія ихъ необходимости, то обиліе средствъ, могущее быть въ результатѣ однообразнаго процента надбавки къ государственному подоходному налогу, можетъ повести къ непроизводительнымъ расходамъ (хотя въ общемъ наши самоуправленія очень нуждаются въ средствахъ).

Какая община (городъ, земство) имѣетъ право на эти надбавки? Этотъ вопросъ долженъ рѣшаться по мѣстожительству плательщика: должны взиматься надбавки тамъ, гдѣ уплачивается и государственный подоходный налогъ. Въ самомъ дѣлѣ, иное рѣшеніе повело бы къ крупнымъ осложненіямъ на практикѣ; пришлось бы опредѣлять domicilium каждой парцеллы дохода, а если у лица есть долги, пришлось бы и проценты,

уплачиваемые по нимъ, разносить по разнымъ мѣстностямъ, что прямо невозможно. Затѣмъ, при удержаніи за городами и земствами права самимъ опредѣлять % надбавки, нерѣдко приходилось бы къ одной части государственнаго подоходнаго налога дѣлать надбавку въ одномъ %, къ другой — въ другомъ размѣрѣ, что опять было бы очень затруднительно, а главное при этомъ общеподоходное обложеніе утратило бы свой существенный признакъ обложенія «всего дохода»: приходилось бы облагать только части дохода, слѣдовательно, невозможна стала бы прогрессія, вычетъ Existenz-minimum'а и т. д.

Во избѣжаніе всего этого надо предоставить надбавки ко всему государственному подоходному налогу въ пользу того земства, гдѣ плательщикъ живетъ, но постепенно довести ставки государственнаго подоходнаго налога до такой высоты и провести въ законѣ такія контрольныя мѣры, чтобы подоходный налогъ далъ возможность наиболѣе полной передачи реальныхъ налоговъ земствамъ и городамъ.

Но доходъ съ недвижимыхъ имуществъ придется, однако, выдѣлять изъ общей доходной массы плательщика и облагать его отдѣльно по мѣсту нахожденія недвижимаго имущества — иначе многія мѣстныя самоуправленія пострадаютъ въ финансовомъ отношеніи, такъ какъ многіе владѣльцы недвижимыхъ имуществъ живутъ внѣ территоріи послѣднихъ.

Въ проведеніи этой реформы столько же будетъ играть роль размѣръ % государственнаго подоходнаго обложенія, сколько и примѣненіе всѣхъ контрольныхъ мѣръ повѣрки декларацій, какія выработаны современной наукой; безъ этого налогъ сведется къ фарсу.

Необходимо реформировать государственный *наслѣдственный налогъ*: государство мало у насъ получаетъ здѣсь вслѣдствіе неудовлетворительности оцѣнокъ и опять-таки могло бы быть установлено извѣстное участіе земствъ въ поступленіяхъ отъ этого налога. Это опять въ интересахъ самого государственнаго казначейства, такъ какъ дало бы возможность привлечь къ оцѣнкѣ наслѣдственныхъ массъ представителей земства, а разъ

земское представительство будетъ реформировано и крестьянству отведено должное мѣсто, то крупныя наслѣдственныя массы будутъ подлежать тогда правильному контролю и справедливой оцѣнкѣ: слишкомъ мирволить не будутъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ настоящее время.

Вообще для правильной постановки земскихъ финансовъ необходимо измѣненіе земскаго представительства; это важно и для наслѣдственнаго налога, и для подоходнаго, и для правильной постановки реальнаго обложенія, особенно же для поземельнаго: иначе, какіе законы ни пишите, все равно въ скрытой формѣ будутъ совершаться уклоненія отъ обложенія, въ формѣ разной расцѣнки доходныхъ источниковъ, принадлежащихъ разнымъ группамъ населенія: группы, имѣющія наибольшій вѣсъ въ земствѣ, будутъ расцѣнивать свои доходные источники ниже и обратно. Нужно равномѣрно представить интересы въ земствѣ и создать строгій контроль законности.

Проектируя надбавки съ наслѣдственныхъ массъ въ пользу органовъ самоуправленія, я не предлагаю какого-нибудь особаго новшевства: объ этомъ были ходатайства нашихъ земствъ, а въ Англіи общины получаютъ отъ наслѣдственнаго налога очень крупныя суммы (до 40 милл. руб. въ годъ).

Мѣстные комитеты еще возбуждали вопросъ объ отчисленіи въ пользу земства извѣстнаго процента съ каждаго проданнаго въ уѣздѣ ведра вина (ряжскій комитетъ предлагалъ отчислять по 10 коп., другіе—отъ 20 коп. до 1 руб.). Нѣкоторые комитеты хотѣли создать изъ этого дополнительнаго обложенія водки особый школьный налогъ.

Въ Англіи самоуправляющіяся общины получаютъ крупныя суммы отъ дополнительнаго обложенія пива и спирта. Отъ дополнительныхъ налоговъ на пиво и спиртъ, отъ лицензій на право торговли и отъ доли участія въ наслѣдственномъ налогѣ англійскія общины въ 1904—1905 годахъ получили 10,969 т. фунтовъ стерлинговъ; на наши деньги это составляетъ свыше 100 милл. руб.

Правда, такое дополнительное обложеніе спиртныхъ напитковъ наталкивается на то возраженіе, что налоговое бремя падетъ тогда на массы населенія, но спиртные напитки — не предметъ первой необходимости, и подлежатъ обложенію, какъ мы видѣли, и въ Англіи и во французскихъ общинахъ путемъ октруа, и въ нѣкоторыхъ германскихъ городахъ и т. д. Притомъ наши органы самоуправленія нуждаются въ средствахъ для такихъ важныхъ цѣлей, какъ народное образованіе; вотъ почему къ этимъ проектамъ на мой вглядъ нельзя отнестись безусловно отрицательно: все здѣсь зависитъ отъ мѣстныхъ условій, цѣлей назначенія поступленій отъ этого дополнительнаго обложенія; но, конечно, прежде всего органы самоуправленія должны использовать обложеніе торговли и промышленности, подоходное и обложеніе наслѣдствъ, а также реформировать поземельное обложеніе, ввести спеціальное обложеніе (о которомъ я скажу далѣе), и тогда, если при достаточномъ использованіи всѣхъ упомянутыхъ источниковъ въ рукахъ органовъ самоуправленія окажется недостаточно средствъ для выполненія культурныхъ задачъ, по моему мнѣнію, можно приступить къ дополнительному обложенію спиртныхъ напитковъ въ пользу земствъ; сдѣлать это въ настоящее время, при существованіи винной монополіи, нетрудно; но здѣсь органы самоуправленія, вѣроятно, натолкнутся на сопротивленіе государственнаго казначейства, для котораго конкуренція общеземскаго обложенія (конечно, въ извѣстномъ весьма умѣренномъ размѣрѣ) едва ли будетъ улыбаться, вѣдь это можетъ сказаться на потребленіи вина, съ удорожаніемъ его поступленіе можетъ сократиться, и, слѣдовательно, можетъ получиться недоборъ по этой статьѣ въ государственномъ казначействѣ.

Дополнительное обложеніе спирта въ пользу земства имѣетъ за собой и опытъ Запада и то обстоятельство, что, какъ я уже указывалъ, сумма средствъ, которыми располагаютъ наши земства, крайне ничтожна, — ее во что бы то ни стало надо увеличить, и разъ только эти средства пойдутъ на культурныя начинанія, на производительныя цѣли, то бояться такого про-

екта нѣтъ основанія; когда же поднимутся производительныя силы, и наши органы самоуправленія въ состояніи будутъ получить нужныя имъ средства другимъ путемъ, тогда поднимется и продуктивность прямого обложенія.

Но провести это обложеніе чрезвычайно трудно. Вѣдь если дополнительное обложеніе будетъ совершаться по отдѣльнымъ губерніямъ, то оно можетъ быть только очень скромнымъ, иначе губерніи пришлось бы обводить кордономъ; это, конечно, невозможно, но обложеніе можетъ быть и общеземскимъ, тогда возникаетъ вопросъ, какъ распредѣлить эти субсидіи между отдѣльными земствами, т.-е. въ какихъ случаяхъ земства имѣютъ право на извѣстную долю въ обложеніи спиртныхъ напитковъ?

Съ моей точки зрѣнія дополнительное обложеніе спиртныхъ напитковъ можетъ быть допущено, но только при условіи *предварительнаго* использованія других указанныхъ выше источниковъ. И здѣсь могла бы быть установлена норма этого использованія. Если обложеніе эту норму превыситъ, тогда можно было бы допустить участіе земствъ въ дополнительномъ обложеніи спиртныхъ напитковъ, но непремѣнно съ закрѣпленіемъ этихъ средствъ на культурныя цѣли (напр., народное образованіе). Притомъ необходимо, повторяю, предварительно реформировать земское представительство.

Безъ этихъ условій недопустимо дополнительное обложеніе спиртныхъ напитковъ въ пользу земства. Можно опасаться, что при настоящемъ составѣ земскихъ учрежденій нѣкоторыя изъ нихъ склонны будутъ на счетъ обложенія спиртныхъ напитковъ облегчать земельное обложеніе, вѣдь нѣчто похожее имѣетъ мѣсто въ городахъ. Въ городахъ иногда городскія думы берутъ въ свои руки скотобойни, водопроводы, но эксплоатируютъ ихъ черезчуръ коммерчески и получаютъ большой доходъ отъ этихъ учрежденій, и это даетъ имъ возможность не поднимать оцѣночнаго сбора съ недвижимыхъ имуществъ, слѣдовательно, такимъ образомъ часть городскихъ расходовъ перелагается на массы населенія съ плечъ домовладѣльцевъ.

Но едва ли возможно допустить дополнительное обложеніе спиртныхъ напитковъ въ пользу земствъ въ томъ смыслѣ, чтобъ эти послѣднія могли сами, хотя бы при условіи утвержденія со стороны правительства, вводить такое обложеніе по каждой губерніи въ отдѣльности; вѣдь тогда, если дополнительное обложеніе будетъ представлять сколько-нибудь значительную величину, пришлось бы окружать каждую губернію кордономъ, что, конечно, недопустимо. Нѣтъ, дополнительное обложеніе въ пользу земствъ могло бы быть организовано примѣрно слѣдующимъ образомъ: если исчерпаны всѣ средства, имѣющіяся въ распоряженіи земства, до извѣстной нормы, а, между тѣмъ, настоятельныя потребности не удовлетворены и дальнѣйшія средства могли быть добыты только путемъ переобремененія платежныхъ силъ, тогда земское собраніе постановляетъ объ отчисленіи извѣстнаго процента съ каждаго продаваемаго ведра вина на территоріи данной губерніи. Это постановленіе передается правительственной власти, послѣдняя предварительно удостовѣряется въ томъ, что обложеніемъ достигнута извѣстная граница, а невыполненныя задачи, дѣйствительно, представляются въ высокой степени настоятельными, притомъ оцѣнки доходныхъ источниковъ нормальны, т.-е. не понижены искусственно, и въ такомъ случаѣ, убѣдившись въ наличности всего этого, правительство разрѣшаетъ просимое отчисленіе въ пользу даннаго земства, но такъ какъ это можетъ сказаться на уменьшеніи поступленій въ пользу государственнаго казначейства, то тѣ суммы, отъ которыхъ правительству по разнымъ губерніямъ пришлось бы отказаться въ пользу отдѣльныхъ земствъ, разверстываются потомъ по всей Россіи путемъ дополнительнаго обложенія каждаго ведра вина. Это дѣлается уже въ слѣдующемъ году.

Конечно, это носитъ характеръ субсидіи, но онѣ будутъ предоставляться только въ исключительныхъ случаяхъ, именно, преимущественно въ пользу бѣдныхъ губерній, гдѣ получаемые доходы не могутъ покрыть необходимыхъ расходовъ, а, между тѣмъ, удовлетвореніе необходимыхъ потребностей не только въ интересахъ данной губерніи, но въ интересахъ всего государства.

IV.

Необходимость установить нормы соотношеній въ обложеніи отдѣльныхъ источниковъ.— Примѣръ Пруссіи по акту 1893 г.— Вопросъ о субсидіяхъ.— Спеціальное обложеніе. — Земскій кредитъ. — Реформа земскаго самоуправленія.

Предоставляя свободу обложенія земли, недвижимыхъ имуществъ, торговли и промышленности *по передачѣ ихъ* исключительно органамъ самоуправленія, тѣмъ не менѣе, слѣдуетъ установить обязательность равномѣрности въ раскладкѣ налоговъ между отдѣльными источниками обложенія, т.-е. всѣ упомянутые реальные источники, разъ они обложены, должны облагаться въ одинаковомъ размѣрѣ (однимъ и тѣмъ же % къ доходности или цѣнности), иначе случайный перевѣсъ въ данномъ органѣ самоуправленія интересовъ извѣстной категоріи можетъ невыгодно отразиться на обложеніи другихъ категорій доходныхъ источниковъ.

При этомъ норма обложенія недвижимыхъ имуществъ въ городахъ могла бы быть установлена въ меньшемъ размѣрѣ, такъ какъ эти имущества подлежатъ еще обложенію въ пользу городовъ. Я далекъ отъ нормировки,—нужно предоставить здѣсь свободу,—но говорю только о соотношеніи обложенія отдѣльныхъ источниковъ и допускаю пониженное земское обложеніе для недвижимыхъ имуществъ въ городахъ.

Далѣе должно быть установлено и извѣстное соотношеніе между земскимъ подоходнымъ налогомъ и реальнымъ обложеніемъ, при чемъ послѣднее должно быть выше, такъ какъ оно

должно служить основой земскихъ финансовъ. Я имѣю въ виду слѣдующее: если реальное обложеніе достигаетъ, допустимъ, 10% съ доходности, то земское подоходное обложеніе не можетъ быть выше 5% (я говорю предположительно). Однимъ словомъ, желательно установить максимальное соотношеніе между реальнымъ и подоходнымъ обложеніями: первое должно быть выше второго, по крайней мѣрѣ, въ 1,5 раза или въ 2 раза и т. д. или, что то же, подоходный налогъ не можетъ составлять болѣе $^1/_3$, $^1/_2$ или $^2/_3$ нормы реальнаго обложенія. Но, какъ я уже говорилъ, для подоходнаго земскаго обложенія должна быть установлена абсолютная граница, выше которой оно не можетъ быть земствомъ поднято (напримѣръ, 10% съ дохода), такъ какъ государство имѣетъ пріоритетъ на общеподоходное обложеніе — личные налоги по преимуществу государственные (нѣчто подобное мы имѣемъ въ Пруссіи по коммунальному акту 1893 г.).

Въ Пруссіи по коммунальному акту 1893 г. наивысшій размѣръ для общинныхъ реальныхъ налоговъ допускается въ 200% бывшаго государственнаго реальнаго обложенія, и подоходный налогъ можетъ взиматься только при условіи взиманія общинныхъ реальныхъ налоговъ. Притомъ онъ не долженъ превышать по отношенію къ государственному подоходному налогу процентнаго отношенія реальнаго обложенія къ бывшимъ государственнымъ реальнымъ налогамъ, принятаго въ данной общинѣ, но реальные налоги могутъ превышать указанное отношеніе общиннаго подоходнаго налога къ государственному на 50%.

Но если община желаетъ установить у себя подоходный налогъ въ размѣрѣ свыше 100% государственнаго, то для этого требуется утвержденіе правительства (это превышеніе можетъ достигать 250% и даже болѣе). Если же реальные налоги не превышаютъ 100% прежнихъ государственныхъ реальныхъ налоговъ, то община освобождается отъ обязанности вводить подоходный налогъ.

Кромѣ того, требуется, чтобъ общинами доходы отъ земли, домовъ и промышленности облагались однимъ и тѣмъ же про-

центомъ по отношенію къ прежнимъ государственнымъ реальнымъ налогамъ. Отступленіе отсюда допускается только съ особаго разрѣшенія.

Земское обложеніе въ Пруссіи, т.-е. уѣздное и провинціальное, состоитъ въ томъ, что уѣзды и провинціи требуемую имъ денежную сумму опредѣляютъ въ процентахъ надбавокъ къ государственнымъ прямыхъ налогамъ, т.-е. реальнымъ и подоходному, но эти надбавки для уѣздовъ ограничены 50%, а для провинціи—25%. Но этимъ опредѣляется только общая сумма нужныхъ имъ средствъ.

Правда, и здѣсь есть исключенія, но ни уѣздъ, ни провинція сами не разлагаютъ этой суммы между отдѣльными плательщиками, а они предъявляютъ свое требованіе къ общинамъ, и общины уже разлагаютъ по тѣмъ правиламъ, [redacted] мною упомянутымъ, по которымъ онѣ собираютъ сами для себя нужныя имъ средства. Слѣдовательно, правила о надбавкахъ къ государственнымъ налогамъ въ пользу уѣздовъ и провинцій имѣютъ преимущественно счетное значеніе (въ прусскомъ коммунальномъ законодательствѣ 1893 г. много, однако, исключеній).

Я указываю здѣсь только общіе принципы, въ сторону которыхъ должна итти реформа земскихъ финансовъ, но поскольку эти принципы могутъ быть проведены на практикѣ — это зависитъ отъ многихъ условій и, между прочимъ, отъ того, какъ будетъ реформировано вообще наше мѣстное самоуправленіе. Такъ или иначе, но я думаю, будетъ создана у насъ всесословная мелкая земская единица, но какова будетъ ея территорія, каковъ будетъ кругъ ея задачъ — это должно оказать сильное вліяніе на построеніе земскихъ финансовъ. Въ зависимости отъ разграниченія задачъ между будущей земской единицей и земствами будетъ стоять организація мѣстныхъ финансовъ: быть-можетъ, многія задачи отъ земства перейдутъ въ вѣдѣніе мелкой земской единицы, и тогда львиная доля средствъ должна принадлежать послѣдней. Однимъ словомъ, въ настоящее время трудно сказать что-нибудь опредѣленное по этому вопросу.

Затѣмъ, быть-можетъ, будутъ допущены свободные союзы отдѣльныхъ общинъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ Англіи и Германіи, союзы, составляемые для разныхъ цѣлей, которые для выполненія поставленныхъ себѣ задачъ также будутъ нуждаться въ средствахъ, и это опять не можетъ не оказать сильнаго вліянія на построеніе земскихъ финансовъ. Такія добровольныя соглашенія должны быть допущены, а въ извѣстныхъ случаяхъ, быть-можетъ, должны образоваться принудительно.

Доля участія земствъ въ наслѣдственномъ налогѣ и налогѣ на обращеніе (наши крѣпостные налоги, только реформированные введеніемъ прогрессіи и улучшеніемъ постановки самой оцѣнки) могла бы быть опредѣлена твердо, такъ какъ опять эти налоги должны быть, главнымъ образомъ, предоставлены государству.

Можетъ быть и у насъ установлено, что если реальное обложеніе достигаетъ извѣстнаго процента, то земство, непремѣнно должно приступить къ надбавкамъ къ подоходному налогу.

Субсидіи же изъ государственнаго казначейства, какъ общее правило, въ пользу земства уже по той простой причинѣ безцѣльно рекомендовать, что въ настоящее время государственное казначейство не располагаетъ достаточными средствами. Такую мѣру оно можетъ теперь примѣнять только въ исключительныхъ случаяхъ, или сопровождая дарованіе субсидіи обязательствомъ выполненія со стороны земства той или другой задачи, по существу не имѣющей земскаго характера, но, такъ сказать, делигируемой государствомъ земскимъ органомъ, и эта делегація тогда должна сопровождаться извѣстной субсидіей.

Вообще надо замѣтить, что только при твердомъ законномъ режимѣ можно оправдать выдачу правильныхъ субсидій изъ государственнаго казначейства въ пользу органовъ самоуправленія; иначе это можетъ повести къ умаленію самоуправленія: мелкія самоуправляющіяся единицы ради полученія субсидій могутъ превратиться въ послушное орудіе центральной власти, и это могло бы внести въ земскую сферу много нежелательнаго.

Успѣхъ земскихъ ходатайствъ о выдачѣ земскихъ пособій фактически часто зависѣлъ бы отъ степени изворотливости того или иного представителя земства, отъ личныхъ его знакомствъ въ столичныхъ сферахъ, такъ какъ установить твердые признаки, на основаніи которыхъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ можно было бы съ полной увѣренностью сказать, что субсидія необходима или, наоборотъ, она не нужна, чрезвычайно трудно; всегда здѣсь будетъ оставаться много простора для личнаго усмотрѣнія.

Я уже упоминалъ, что закономъ 1895 года возложено на земства образованіе особыхъ дорожныхъ капиталовъ; эти капиталы образованы изъ тѣхъ суммъ, которыя земства расходовали на содержаніе земскихъ начальниковъ (затѣмъ содержаніе ихъ было взято государствомъ на свои средства, а изъ освободившихся средствъ образованы дорожные капиталы), и мы видѣли, что въ настоящее время начинаютъ тратиться крупныя суммы на оборудованіе Россіи дорогами. Проведеніе дороги, шоссе къ какой-нибудь фабрикѣ или мимо какого-либо имѣнія, конечно, поднимаетъ цѣнность и доходность этой фабрики или имѣнія, и справедливо было бы, чтобъ органы самоуправленія получили право облагать этотъ приростъ. Это такъ называемое «спеціальное обложеніе». Нашему же законодательству такая форма обложенія не извѣстна.

Въ практикѣ мы видимъ, что земства, намѣреваясь провести ту или другую дорогу, шоссе и т. д., иногда входятъ въ соглашеніе съ владѣльцами имѣній или заводовъ, расположенныхъ по пути этой дороги, о принятіи на себя извѣстнаго участія въ этихъ расходахъ. Предприниматели или землевладѣльцы иногда на это соглашаются, но нерѣдки случаи, что они внесутъ извѣстную сумму въ первый годъ работы по исправленію дороги, а затѣмъ прекращаютъ свое участіе, и земству приходится или бросать начатую работу, а тогда, конечно, даромъ гибнутъ всѣ произведенныя уже затраты, или продолжать работу исключительно на свой счетъ, что обычно земство и дѣлаетъ.

Нужно непремѣнно узаконить у насъ «специальное обложеніе [1]); въ Финляндіи обязанность принимать участіе въ расходахъ по улучшенію дорогъ съ 1883 года распространена на всѣ находящіяся въ уѣздѣ промышленныя заведенія, а уже до того времени она лежала на всѣхъ землевладѣльцахъ. Денежные расходы, связанные съ улучшеніемъ дорожныхъ строительныхъ работъ, разверстываются между отдѣльными промышленными предпріятіями и сельскохозяйственными имѣніями пропорціонально ихъ доходности.

Съ окончаніемъ политическаго устроительства экономическое развитіе Россіи пойдетъ очень быстро, а это породитъ сильное образованіе такъ называемыхъ конъюнктурныхъ доходовъ, т.-е. цѣнность поземельныхъ имуществъ будетъ возрастать особенно тамъ, гдѣ будутъ пролагаться новыя желѣзныя дороги, расчищаться рѣки и дѣлаться судоходными, и опять этотъ конъюнктурный приростъ цѣнности могъ бы быть привлеченъ къ обложенію государствомъ, а органамъ самоуправленія могла бы быть предоставлена извѣстная доля участія въ этомъ доходѣ, опять по упомянутымъ уже соображеніямъ, т.-е. органы самоуправленія необходимо будетъ привлечь для установленія правильной оцѣнки этого конъюнктурнаго прироста цѣнности.

Демократическія партіи на Западѣ стоятъ на сторонѣ обложенія незаслуженнаго прироста поземельной собственности, и я именно имѣлъ это въ виду, говоря о необходимости привлеченія конъюнктурныхъ прибылей при переходѣ недвижимости. У насъ, какъ извѣстно, мобилизація недвижимой собственности совершается въ крупныхъ размѣрахъ. Такъ, по даннымъ о дѣлопроизводствѣ нотаріальныхъ архивовъ, состоящихъ при окружныхъ судахъ имперіи (Европ. Россіи) за 1903 годъ (см. «Сборникъ стат. свѣдѣній Мин. Юстиціи»), купчихъ крѣпостей было совершено на 414,8 милл. руб. Несомнѣнно, что крупную долю играетъ въ этой цѣнности конъюнктурный приростъ, который можетъ и долженъ быть привлеченъ къ обложенію.

---

[1]) См. подробнѣе мои „Основы финансовой науки“.

Извѣстно, что за 1863—72 гг. средняя цѣна за десятину равнялась 17 руб. 40 коп., а въ 1893 — 97 гг. — 44 руб. 36 коп., т. е. цѣна за десятину возросла въ 2,5 раза (по матеріаламъ статистики движенія землевладѣнія въ Россіи, вып. 11). Въ значительной степени этотъ ростъ и представляетъ тотъ конъюнктурный приростъ цѣнности, который долженъ подлежать обложенію.

По данным крестьянскаго поземельнаго банка покупная цѣна десятины въ 1898 г. составляла 76 руб., въ 1903 г.—108. Все это говоритъ, что земля сильно растетъ въ цѣнѣ, и, слѣдовательно, этотъ конъюнктурный приростъ необходимо привлечь къ усиленному обложенію. Въ городахъ же цѣны на недвижимость растутъ еще быстрѣе; вотъ почему вполнѣ умѣстно было бы въ демократической программѣ указать именно на необходимость привлеченія этого прироста; вѣдь этого нельзя совершить въ полной мѣрѣ прогрессивнымъ подоходнымъ и поимущественнымъ положеніемъ.

Современныя теорія и практика выработали особые пріемы, практикуемые ими при переходѣ недвижимости, какъ это недавно проведено въ Кельнѣ. Я не буду здѣсь излагать этого, а желающихъ отсылаю къ моимъ «Основамъ финансовой науки», вып. I, стр. 476; но этотъ же конъюнктурный приростъ учитывается особымъ образомъ въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ является результатомъ того или другого акта государственной или коммунальной дѣятельности. Такъ, напримѣръ, при проведеніи желѣзной дороги чрезъ извѣстную мѣстность цѣнность поземельныхъ участковъ сильно возрастаетъ; въ такомъ случаѣ можно легко опредѣлить разницу въ цѣнности участка до проведенія дороги и послѣ, и правительственная власть можетъ установить свое право на извѣстную долю этого прироста. Это такъ называемое «спеціальное обложеніе», и у насъ примѣнить его особенно необходимо, такъ какъ Россію нужно оборудовать желѣзными дорогами; предстоитъ, слѣдовательно, широкая постройка желѣзнодорожной сѣти, и для отдѣльныхъ лицъ и группъ будутъ создаваться крупныя цѣнности, въ созданіи которыхъ

они не принимали никакого участія. Вотъ привлеченіе этого-то конъюнктурнаго прироста и должно быть выразительно оговорено во всякой демократической программѣ, иначе послѣдняя представляется однобокой.

Нельзя не замѣтить, что въ Кельнѣ установленіе особаго налога на конъюнктурный приростъ цѣнности при переходѣ недвижимости имѣло новое и серьезное значеніе вообще для обложенія поземельной собственности, а именно: кельнскій бюргермейстеръ лѣтомъ 1905 г. разослалъ кельнскимъ владѣльцамъ недвижимой собственности извѣщеніе съ показаніемъ цѣнности недвижимой собственности, какъ она до сихъ поръ опредѣлялась при помощи самихъ собственниковъ для податныхъ цѣлей, съ предувѣдомленіемъ, что именно съ 1 января 1906 г., при переходѣ недвижимой собственности въ другія руки, эта оцѣнка будетъ положена въ основу исчисленія конъюнктурнаго прироста цѣнности, подлежащаго вновь установленному налогу, и, слѣдовательно, разница продажной цѣны и прежней оцѣнки и будетъ подлежать обложенію (Kommunale Praxis), и чѣмъ выше эта разница, тѣмъ больше будетъ и налогъ; собственники недвижимыхъ имуществъ очутились въ прескверномъ положеніи: они, конечно, преуменьшали цѣнность своихъ имуществъ для податныхъ цѣлей, но, съ введеніемъ обложенія конъюнктурнаго прироста, они попали въ очень рискованное положеніе, такъ какъ фискъ грозитъ, что при опредѣленіи конъюнктурнаго прироста цѣнности онъ будетъ исходить изъ этой пониженной оцѣнки. Здѣсь землевладѣльцы и домовладѣльцы попали изъ огня да въ полымя.

Правда, въ своемъ увѣдомленіи городской голова предоставляетъ право собственникамъ недвижимыхъ имуществъ измѣнить оцѣнку этихъ послѣднихъ, если собственники находятъ ее слишкомъ низкой, и, несомнѣнно, оцѣнка будетъ поднята, и поступленія отъ обложенія недвижимыхъ имуществъ поднимутся.

Я полагаю, что установленіе такой новой формы обложенія и у насъ могло бъ имѣть регулирующее вліяніе на обложеніе недвижимыхъ имуществъ, которое, конечно, должно быть пере-

устроено, а именно — отъ раскладочной системы мы должны перейти къ квотативной—долевой: раскладочная система уже отжила свой вѣкъ и въ настоящее время является анахронизмомъ; безусловно, есть достаточно данныхъ для того, чтобы перейти къ болѣе современнымъ формамъ.

Вотъ въ чемъ, въ общемъ, должна состоять реформа земскихъ финансовъ. Конечно, здѣсь я набрасываю только общіе принципы, и къ отдѣльнымъ вопросамъ, вѣроятно, придется вернуться; замѣчу только сейчасъ, что введенію подоходнаго налога и установленію права надбавокъ я придаю принципіальное значеніе. Въ настоящее время обыватели у насъ не несутъ налога въ пользу земствъ, если они не являются землевладѣльцами, домовладѣльцами или не ведутъ торговаго или промышленнаго предпріятія, а между тѣмъ, живя по тѣмъ или другимъ причинамъ въ деревнѣ, они пользуются услугами земствъ: ѣздятъ по земскимъ дорогамъ, пользуются земской врачебной помощью, земской школой и т. д. Эту аномалію нужно устранить путемъ привлеченія всего населенія къ участію въ земскомъ обложеніи. Кромѣ того, дѣятельность земства, такъ сказать, незримо, но чрезвычайно благотворно охватываетъ всѣхъ, и потому уже всѣ должны быть привлечены къ поддержкѣ земскаго бюджета своими средствами.

Но помимо выполненія своихъ обычныхъ задачъ земство нуждается и въ экстраординарныхъ средствахъ: улучшеніе путей сообщенія, постройка школьныхъ зданій и т. д. требуютъ иногда крупныхъ единовременныхъ затратъ, которыя не могутъ быть получены путемъ обложенія. Сколько средствъ нужно земствамъ, чтобы создать мелкій кредитъ для крестьянской массы населенія, сколько нужно средствъ, чтобы сколько-нибудь успѣшно поставить борьбу съ оврагами, песками и т. д. Однимъ словомъ, земству нуженъ кредитъ какъ краткосрочный, такъ и долгосрочный. Въ настоящее время земскій кредитъ находится въ плачевномъ положеніи. Земство кредитуется или у правительства или у своихъ собственныхъ капиталовъ — изъ средствъ страхового или продовольственнаго капитала или даже у частныхъ лицъ за ростовщическіе проценты.

Хотя Государственный банкъ по уставу и можетъ выдавать ссуды земствамъ, но на самомъ дѣлѣ почти не выдаетъ, да это, конечно, и не его функція. Въ настоящее время, когда на Государственный банкъ возложено регулированіе денежнаго обращенія страны, характеръ его операцій долженъ естественно измѣниться. Правительство должно озаботиться созданіемъ дешеваго земскаго кредита. Мнѣ думается, что здѣсь могъ бы быть созданъ акціонерный банкъ, гдѣ пайщиками являлись бы сами земства. Извѣстную сумму могло бы дать правительство. Такое учрежденіе, конечно, обладало бы полной кредитоспособностью, и на рынкѣ стало бы пользоваться большимъ довѣріемъ; оно могло бы выпускать свои облигаціи. А то въ настоящее время крупные центры—Москва, Петербургъ и т. д.—могутъ еще на болѣе или менѣе выгодныхъ условіяхъ выпустить заемъ, уѣздныя же земства этого сдѣлать не въ состояніи; между тѣмъ настоятельныя потребности выдвигаются жизнью, приходится прибѣгать къ концессіоннымъ системамъ, т.-е. къ сдачѣ тѣхъ или другихъ работъ частнымъ компаніямъ, а извѣстно, какія тяжелыя обязательства обычно въ такихъ случаяхъ частныя общества налагаютъ на города и земства, притомъ въ будущемъ приходится эти предпріятія выкупать, что опять соединено съ большими жертвами со стороны земствъ; выкупъ обычно приходится совершать по доходности за послѣдніе годы, а доходность, конечно, съ теченіемъ времени сильно вырастаетъ.

Между тѣмъ при созданіи такого взаимнаго земскаго банка сдѣлалось бы возможнымъ любому земству, разъ есть насущная потребность, выпустить свой заемъ. Нѣчто подобное существуетъ въ Бельгіи. Но до реформы земскихъ финансовъ едва ли можетъ быть рѣчь о созданіи такого банка собственными силами земскихъ учрежденій просто въ силу отсутствія средствъ у послѣднихъ. Въ самомъ дѣлѣ земства въ настоящее время еле-еле перебиваются, гдѣ же имъ собрать нужный капиталъ? А созданіе такого кредитнаго учрежденія исключительно правительственными средствами встрѣтитъ много возраженій. Нѣтъ, нужно,

чтобы сами земства приняли въ немъ участіе, чтобы вложили въ это дѣло свои капиталы; это должно быть ихъ кровнымъ дѣломъ, тогда они серьезно, со вниманіемъ, отнесутся къ этому начинанію. Итакъ, здѣсь вопросъ въ достаточности средствъ у земствъ. Будутъ средства — явится и земскій кредитъ, а это дастъ возможность земствамъ сильно развить свою культурную дѣятельность.

Государственный банкъ выдаетъ ссуды промышленнымъ предпріятіямъ, нерѣдко совсѣмъ гнилымъ, выдаетъ ссуды съ нарушеніемъ своего устава, но земствамъ и городамъ даетъ буквально гроши. А между тѣмъ, сколько выдано промышленнымъ предпріятіямъ ссудъ, которыя, конечно, никогда не будутъ возвращены...

Ненормальная постановка нашего Государственнаго банка давно уже обращаетъ на себя вниманіе въ печати, а именно неестественное соединеніе эмиссіонной операціи съ выдачей долгосрочныхъ ссудъ, иногда мало обезпеченныхъ, что ставитъ Государственный банкъ на шаткую почву. Очень интересно, что это теченіе нашло союзника въ Государственномъ контролѣ: такъ, при обсужденіи отчетовъ государственнаго банка за 1900—1901 гг. въ Государственномъ Совѣтѣ, въ сессію 1903—1904 г. (см. отчетъ Государственнаго Совѣта, Петербургъ 1905 г.), государственный контроль заявилъ, что банкъ, озабочиваясь устраненіемъ денежныхъ и торгово-промышленныхъ затрудненій, не долженъ былъ при этомъ отступать отъ коренныхъ началъ, которыя обязательны для центральнаго эмиссіоннаго учрежденія, имѣющаго главной задачей охрану золотого запаса и регулированіе денежнаго обращенія страны: такой банкъ можетъ лишь въ исключительныхъ обстоятельствахъ и съ особой осмотрительностью завязывать эти средства въ долгосрочныя операціи, ибо всякое отвлеченіе крупныхъ суммъ отъ прямой цѣли банка способно поколебать къ нему довѣріе, и съ этой точки зрѣнія воспособленіе, оказываемое Государственнымъ банкомъ пошатнувшимся торгово-промышленнымъ предпріятіямъ въ формѣ долгосрочныхъ ссудъ на

особыхъ основаніяхъ, составляетъ слабую сторону дѣятельности банка... Нельзя согласиться съ мнѣніемъ министра финансовъ, «что банку надлежитъ не смущаться размѣрами запаса для возможно полнаго осуществленія выпавшей на его долю нелегкой задачи, притомъ въ той формѣ, въ которой можно оказать дѣйствительную помощь...» Въ самомъ дѣлѣ банкъ не можетъ оказать помощь всѣмъ нуждающимся въ ней предпріятіямъ и вынужденъ допустить неравномѣрность, нарушающую условія правильной конкуренціи, слѣдовательно, сдержанность здѣсь необходима не только въ интересахъ банка, но и для пользы самой промышленности, и на 1-е января 1902 г. ссуды на особыхъ основаніяхъ, по заявленію самого министра финансовъ, достигли 80,5 милліоновъ рублей. Слѣдовательно, размѣръ указанныхъ ссудъ значительно превысилъ основной и запасный капиталы банка, составлявшіе въ совокупности всего 55 милліоновъ рублей, а такъ какъ кромѣ этихъ выдачъ банкомъ производятся и другія долгосрочныя операціи:—покупка процентныхъ бумагъ, ссуды подъ товары и т. п.,—то государственный контроль не можетъ не признать, что въ данномъ случаѣ дѣятельность *банка перешла предѣлы необходимой осмотрительности* (курсивъ нашъ). Судить о правильности выбора предпріятій, которымъ оказана со стороны банка широкая поддержка, нельзя, такъ какъ банкъ соблюдаетъ коммерческую тайну и не даетъ по этому предмету опредѣленныхъ свѣдѣній въ своемъ отчетѣ, а между тѣмъ, косвеннымъ указаніемъ степени солидности предпріятій, воспользовавшихся ссудой, являются крупныя списанія убытковъ по ссудамъ—въ 10,3 милл. въ 1900 г. и въ 6,3 милл. въ 1901 г. «Нѣтъ сомнѣнія,— говорилъ государственный контроль,—что часть этихъ убытковъ будетъ возмѣщена банку, но уже самый фактъ несвоевременности уплаты является признакомъ, что *выборъ поддерживаемыхъ банкомъ предпріятій не всегда отличался должной осторожностью»* (курсивъ нашъ). Въ виду этого государственный контроль неоднократно высказывалъ, что такія непредусмотрѣнныя уставомъ долгосрочныя ссуды должны, до выдачи ихъ,

по разсмотрѣніи въ совѣтѣ Государственнаго банка, опредѣляться въ комитетѣ министровъ или комитетѣ финансовъ или въ особомъ совѣщаніи.

Министръ финансовъ указывалъ на то, что эти убытки покрываются крупными прибылями по другимъ операціямъ и т. д., и, между прочимъ, замѣтилъ, что въ отношеніи выбора предпріятій, которымъ оказывается этого рода поддержка, министръ финансовъ далеко не всегда можетъ руководствоваться лишь строгой оцѣнкой ихъ относительной солидности и жизнеспособности. «Въ большинствѣ случаевъ выдается ссуда не потому только, что безъ этой поддержки пострадаютъ интересы нѣсколькихъ частныхъ лицъ, въ данномъ предпріятіи непосредственно заинтересованныхъ, но также и потому, что прекращеніе платежей однимъ предпріятіемъ влечетъ за собой, большею частью, серьезныя опасности для многихъ другихъ, тѣсно связанныхъ съ нимъ торгово-промышленныхъ дѣлъ, а иногда можетъ имѣть неблагопріятныя послѣдствія и съ общегосударственной точки зрѣнія, грозя раззореніемъ рабочаго населенія или серьезнымъ потрясеніемъ такой отрасли производства, которая имѣетъ жизненное значеніе для всей страны. Притомъ сокращеніе выдачи ссудъ на особомъ основаніи могло бы повести къ необходимости выдавать воспособленія прямо изъ государственнаго казначейства, затѣмъ выдача внѣуставныхъ ссудъ допускается единственно подъ давленіемъ такихъ обстоятельствъ, устраненіе которыхъ находится внѣ власти министра при всемъ его желаніи ограничить дѣятельность банка краткосрочными операціями...»

Департаменты вообще находили, что выдача ссудъ Государственнымъ банкомъ на особыхъ основаніяхъ не должна быть поощряема, но что въ теченіе 1900 и 1901 годовъ такое воспособленіе торгово-промышленнымъ предпріятіямъ было болѣе чѣмъ когда-либо неизбѣжно, да и вообще, по мнѣнію соединеннаго присутствія, совершенно устранить этого рода ссуды изъ круга операцій Государственнаго банка и строго сообразовать послѣднія съ уставомъ его едва ли возможно. Потреб-

ность торгово-промышленной жизни весьма разнообразна и не всегда укладывается въ рамки общихъ правилъ банковаго устава, но, конечно, нѣкоторое урегулированіе этихъ операцій банка слѣдуетъ признать весьма желательнымъ...

На замѣчаніе государственнаго контроля о необходимости, чтобы такія внѣуставныя ссуды разсматривались въ одномъ изъ высшихъ государственныхъ учрежденій, министръ финансовъ соглашался съ этимъ и указывалъ, что такой порядокъ примѣняется для выдачи ссудъ, болѣе значительныхъ по суммамъ или имѣющихъ вообще государственное значеніе... Соединенное присутствіе отнеслось къ этому сочувственно.

Итакъ, обсужденіе кончилось ничѣмъ. Опять осталось все постарому. Любопытно только то, что государственный контроль призналъ, что дѣятельность банка перешла предѣлы осмотрительности, что ссуды выдаются безъ должной осторожности и т. д. Государственный же Совѣтъ, съ одной стороны, призналъ неудобство этихъ ссудъ, съ другой—заявилъ, что вообще сообразовать операціи Государственнаго банка съ уставомъ его едва ли возможно; но спрашивается, какъ же на Западѣ центральные эмиссіонные банки сообразуютъ свою дѣятельность съ своими уставами? Эти разсужденія съ очевидностью показываютъ, что только народное представительство можетъ поставить страну и въ частности Государственный банкъ на почву точнаго соблюденія закона и данныхъ уставовъ. Здѣсь мы опять-таки съ очевидностью видимъ полное безсиліе государственнаго контроля: государственный контроль въ весьма опредѣленныхъ и даже рѣзкихъ выраженіяхъ критикуетъ дѣятельность Государственнаго банка, его замѣчанія выслушиваются, заносятся на бумагу, но и только... Пріемлется рѣшеніе: съ одной стороны—да, съ другой стороны—но... При этихъ условіяхъ, конечно, и дѣятельность государственнаго контроля становится безплодной. Правда, въ средѣ соединеннаго присутствія были голоса, что указанныя мѣры едва ли будутъ достаточны, чтобы привести дѣятельность банка въ предѣлы, вполнѣ отвѣчающіе его назначенію. Указывалось, между прочимъ, на несогласованность

устава Государственнаго банка 1894 г. съ новой его функціей— регулированія денежнаго обращенія, и предлагалось обсудить вопросъ объ измѣненіи устава банка въ смыслѣ выдѣленія изъ него эмиссіонной операціи, но департаменты признали несвоевременнымъ обсужденіе этихъ вопросовъ попутно съ разсмотрѣніемъ отчетовъ банка за 1900 и 1901 г. и высказались, что денежное обращеніе постоянно поддерживалось банкомъ въ устойчивомъ положеніи, «съ другой стороны, банкъ оказалъ широкую помощь промышленности и въ этомъ отношеніи также достигъ весьма благопріятныхъ результатовъ, при чемъ понесенный по нѣкоторымъ коммерческимъ предпріятіямъ ущербъ съ избыткомъ былъ покрытъ весьма значительной по другимъ операціямъ прибылью. Такимъ образомъ дѣятельность Государственнаго банка за разсматриваемые годы въ общемъ вполнѣ отвѣчала основнымъ его задачамъ и представляется вполнѣ успѣшной...»

Въ настоящее время можно надѣяться, что Дума внесетъ больше законности въ нашу общественную жизнь и сдѣлаетъ возможнымъ, между прочимъ, и для Государственнаго банка сообразовать свои операціи съ уставомъ, что недавно признавалось «едва ли возможнымъ». А между тѣмъ, несомнѣнно, это колеблетъ довѣріе къ центральному учрежденію.

На противоуставныя ссуды у Государственнаго банка были деньги, а на ссуды для земствъ и городовъ нехватало денегъ...

Итакъ, помощь правительства при созданіи у насъ кредита для земствъ и городовъ необходима, и съ этой цѣлью оно могло бы использовать часть средствъ своихъ сберегательныхъ кассъ. Въ самомъ дѣлѣ послѣднія располагаютъ очень крупными средствами.

Отчеты нашихъ сберегательныхъ кассъ вообще запаздываютъ, и только въ настоящее время вышелъ отчетъ за 1904 г.

Сбереженій числилось на первое января 1905 г. 1.105,7 милл. рублей.

Очень любопытно, что изъ общей суммы вкладовъ отдѣльныхъ физическихъ лицъ 680,5 милл. рублей приходится на

долю грамотныхъ, т.-е. на нихъ приходится 69,6%, тогда какъ грамотныхъ въ нашемъ населенiи по переписи 1897 г. числится у насъ всего 21%, неграмотныхъ же—почти 79%, и на долю ихъ приходится всего 296,9 милл. рублей вкладовъ, т.-е. 30,4 %!

Отсюда уже въ извѣстной степени ясно, какое влiянiе грамотность имѣетъ на улучшенiе матерiальнаго благосостоянiя населенiя: грамотные въ своихъ рукахъ сосредоточиваютъ болѣе крупную часть вкладовъ, они вообще богаче.

Наши сберегательныя кассы помѣщаютъ, какъ извѣстно, свои средства въ государственныя процентныя бумаги, закладные листы земельныхъ банковъ. Давно уже указывалось въ печати, что такое стягиванiе денегъ въ Петербургъ имѣетъ вредное влiянiе, такъ какъ лишаетъ деревню нужныхъ ей средствъ; слѣдовало бы, по крайней мѣрѣ, извѣстную часть вкладовъ сберегательныхъ кассъ помѣщать въ учрежденiя мелкаго кредита, но правительство неизмѣнно указывало на рискованность этого, на возможность убытковъ и т. д.

И что же мы видимъ?

И при излюбленномъ нашимъ Министерствомъ Финансовъ способѣ помѣщенiя средствъ сберегательныя кассы въ 1904 г. получили убытку около миллiона рублей, а именно 950 тыс. руб., и эту сумму пришлось списать съ запаснаго капитала, имѣвшагося у сберегательныхъ кассъ въ размѣрѣ 24 милл. руб.

И вѣдь это уже не первый случай, что сберегательныя кассы терпятъ у насъ убытокъ. Въ 1900 г. сберегательныя кассы понесли убытку болѣе 11 милл. руб.

Убытокъ въ 1900 г. образовался отъ продажи процентныхъ бумагъ вслѣдствiе паденiя курса послѣднихъ; убытокъ достигъ 3,6 милл. руб., но отчасти былъ покрытъ прибылями кассъ.

Итакъ, мы видимъ, и излюбленный способъ помѣщенiя средствъ сберегательными кассами не гарантируетъ отъ убытковъ, такъ не лучше ли было бы дать иное помѣщенiе хотя бы извѣстной части вкладовъ? Вѣдь деревня нуждается у насъ въ средствахъ, отчего бы не направить извѣстную часть въ ссудо-сберегательныя товарищества и другiе виды мелкаго кредита?

Въ деревнѣ приходится брать деньги изъ ростовщическаго процента, и созданіе дешеваго мелкаго кредита было бы великимъ благодѣяніемъ для крестьянской массы.

Въ Германіи часть сбереженій изъ сберегательныхъ кассъ поступаетъ на организацію дешеваго кредита для деревенскаго населенія, мы же искусственно вытягиваемъ средства изъ деревни и тѣмъ лишаемъ послѣднюю нужнаго ей кредита.

Въ 1904 г. сберегательнымъ кассамъ приходилось продавать процентныя бумаги отчасти потому, что населеніе стало нуждаться въ своихъ сбереженіяхъ подъ вліяніемъ войны, а отчасти вслѣдствіе агитаціи противъ сберегательныхъ кассъ и распространенія слуховъ среди населенія, что правительство употребитъ всѣ эти средства на войну, и вкладчики не получатъ уже обратно своихъ сбереженій.

Но вѣдь извѣстно, что эта агитація приняла особенно острый характеръ въ концѣ прошлаго 1905 г., когда вынуто было вкладовъ на 140 милл. руб., сберегателвныя кассы задолжали Государственному банку до 50 милл. руб.

Можно думать, что сберегательныя кассы и въ 1905 г. будутъ имѣть убытокъ...

Какъ извѣстно, 22 апрѣля нынѣшняго года было утверждено мнѣніе Государственнаго Совѣта, устанавливающее уголовную отвѣтственность за распространеніе ложныхъ слуховъ о кредитоспособности государственныхъ кредитныхъ установленій въ цѣляхъ подорвать довѣріе къ государственному кредиту или возбудить недовѣріе къ платежной состоятельности государственныхъ кредитныхъ установленій, либо о сохранности денежныхъ вкладовъ, внесенныхъ въ сіи установленія, либо къ исполненію принятыхъ ими по вкладамъ обязательствъ, или же съ цѣлью побудить вкладчиковъ къ востребованію своихъ вкладовъ изъ сихъ установленій. За это назначено тюремное заключеніе на время отъ 1 года 4 мѣс. до 2 лѣтъ съ лишеніемъ нѣкоторыхъ особенныхъ правъ и преимуществъ.

Мотивируется это тѣмъ, что за послѣднее время обнаружилась усиленная агитація, чтобы подорвать довѣріе общества къ

состоятельности государства и, особенно, подорвать довѣріе среди вкладчиковъ къ государственнымъ сберегательнымъ кассамъ.

Распространялся, напримѣръ, слухъ, что само правительство будто бы приглашаетъ вкладчиковъ брать деньги изъ кассъ. Иногда разсылались вкладчикамъ письма и печатныя заявленія съ этой цѣлью, даже въ помѣщеніяхъ самихъ сберегательныхъ кассъ нѣкоторыя лица обращались къ вкладчикамъ съ предостереженіемъ противъ оставленія вкладовъ въ кассѣ и т. д. Утверждаютъ, что будто бы въ нѣкоторыхъ газетахъ печатались объявленія отъ имени нѣкоторыхъ организацій, съ приглашеніемъ, въ виду скораго банкротства государства, поскорѣе выбирать вклады и непремѣнно золотомъ.

На одной изъ станцій Юго-Восточныхъ желѣзныхъ дорогъ, по офиціальнымъ свѣдѣніямъ, помощникъ начальника этой станціи выставилъ въ видѣ объявленія телеграмму по линіи съ сообщеніемъ, что, въ виду банкротства казны, необходимо спѣшить вынутіемъ вкладовъ изъ сберегательныхъ кассъ; мѣстный прокурорскій надзоръ не нашелъ въ этомъ поступкѣ состава преступленія, и только жандармское управленіе могло привлечь упомянутаго желѣзнодорожнаго агента къ отвѣтственности и то лишь за выставленіе объявленія на станціи безъ должнаго разрѣшенія.

Вслѣдствіе этой агитаціи за ноябрь и декабрь 1905 года было вынуто изъ сберегательныхъ кассъ 140 милліоновъ руб.

Иногда случалось, что вынутыя деньги похищались у вынувшихъ.

Конечно, это поставило сберегательныя кассы въ затруднительное положеніе; онѣ должны были закредитоваться у Государственнаго банка, — кажется, на сумму до 50 милліоновъ руб., — но къ настоящему времени у сберегательныхъ кассъ уже числится на текущемъ счету Государственнаго банка довольно крупная сумма.

Агитація совершалась открыто, и нашъ законъ не каралъ этой агитаціи; прокуратура, какъ уже было упомянуто, не находила въ этой агитаціи состава преступленія.

Между тѣмъ, во Франціи по закону 3 февраля 1893 года всѣ тѣ, которые посредствомъ ложныхъ или клеветническихъ

фактовъ, умышленно распространяемыхъ среди публики, или какимъ бы то ни было мошенническимъ путемъ, побудятъ или будутъ стараться побудить къ востребованію вкладовъ изъ общественныхъ кассъ или изъ учрежденій, обязанныхъ закономъ вносить свои вклады въ общественныя кассы, подлежатъ заключенію въ тюрьмѣ на время не менѣе 2 мѣсяцевъ и не болѣе 2 лѣтъ и денежному штрафу отъ 1000 до 20.000 фр.

Закономъ 20 іюля 1895 года также установлено во Франціи, что, въ случаѣ наступленія чрезвычайныхъ обстоятельствъ, по представленію Министерства Финансовъ и Министерства Торговли и по одобреніи Государственнаго Совѣта, можетъ быть издано постановленіе, ограничивающее выдачу вкладовъ до суммы въ 50 фр. (по каждой книжкѣ) въ теченіе 2 недѣль.

Въ Германіи также есть статья уголовнаго уложенія, въ силу которой всякій, кто утверждаетъ или распространяетъ относительно другого завѣдомо ложные факты, могущіе его унизить въ общественномъ мнѣніи или подорвать его кредитъ, будетъ наказанъ тюрьмой до 2 лѣтъ; здѣсь имѣется въ виду и кредитъ сберегательныхъ кассъ.

Во Франціи законъ 1893 года появился вслѣдствіе агитаціи противъ сберегательныхъ кассъ, имѣвшей мѣсто въ 1892 г.

Такая агитація подала поводъ въ настоящее время и у насъ къ созданію подобной же статьи, а именно: виновный въ распространеніи ложныхъ слуховъ, подрывающихъ въ населеніи довѣріе къ платежной состоятельности государственныхъ кредитныхъ установленій, а равно къ сохранности внесенныхъ въ сіи установленія денежныхъ вкладовъ или къ исполненію принятыхъ ими по вкладамъ обязательствъ, подвергается заключенію въ тюрьмѣ на время отъ 2 мѣсяцевъ до 1 года 4 мѣсяцевъ.

Министръ юстиціи первоначально предлагалъ редактировать— не просто «ложныхъ слуховъ», а «завѣдомо ложныхъ», но министръ финансовъ предложилъ слово «завѣдомо» выбросить

Конечно, все дѣло зависитъ отъ суда: какъ онъ будетъ толковать статью; но въ принципѣ, при нормальныхъ условіяхъ

общественной жизни, возражать противъ такой статьи трудно, хотя необходимо было бы включить слово «завѣдомо», иначе новая статья можетъ толковаться слишкомъ широко.

Однако я думаю, что дѣло не въ уголовной репрессіи, не въ лишней статьѣ уголовнаго уложенія, — это все-таки паллiативъ, и лишь со временемъ онъ окажетъ свое вліяніе, — а въ томъ, чтобы создать сильную и могучую *нравственную связь между населеніемъ и государственной властью*. Вѣдь агитація противъ сберегательныхъ кассъ только и можетъ вестись на почвѣ разрыва этой связи, съ возстановленіемъ же этой связи агитація рухнетъ, не найдетъ себѣ отклика.

Въ самомъ дѣлѣ, крахъ сберегательныхъ кассъ страшно тяжело отразился бы не только на вкладчикахъ, но и на финансахъ всей страны: сберегательнымъ кассамъ пришлось бы въ интересахъ удовлетворенія своихъ вкладчиковъ продавать массами фонды; это страшно понизило бы ихъ курсъ и, слѣдовательно, могло бы нанести тяжелый ударъ широкимъ слоямъ населенія.

Но разъ нравственная связь между государственной властью и населеніемъ существуетъ, то послѣднее само не можетъ не понимать того вреда, который сулитъ агитація противъ сберегательныхъ кассъ государству и едва ли будетъ поддерживать ее.

Упомянутая же нравственная связь между населеніемъ и государственной властью возстановится только при наличности правильной политики, когда власть будетъ точнымъ исполнителемъ народной воли.

Успѣху агитаціи содѣйствуетъ, конечно, и тотъ мракъ, которымъ нерѣдко бываютъ у насъ окружены финансовыя операціи, и внесеніе сюда полной гласности и прозрачности не въ малой степени вырвало бы почву у агитаціи. Какъ хотите, а мы, сидя въ Россіи, больше и лучше, пожалуй, знаемъ финансы Англіи, Соединенныхъ Штатовъ, Германіи, чѣмъ нашей родины, просто потому, что тамъ экономическая жизнь протекаетъ какъ бы подъ стеклstriкляннымъ колпакомъ, и всякій, при желаніи, можетъ ознакомиться съ ней. Не то у насъ. Вотъ почему и наши

ученые вынуждены работать надъ иностранными темами. А это, повторяю, создаетъ очень благопріятную почву для недовѣрія. Надо поскорѣе покончить съ этой тьмой.

Агитація противъ сберегательныхъ кассъ находила благопріятную почву для себя и въ самомъ способѣ помѣщенія средствъ сберегательныхъ кассъ. Они, какъ извѣстно, идутъ, главнымъ образомъ, на питаніе государственнаго кредита и, слѣдовательно, удары противъ сберегательныхъ кассъ направляются противъ государственнаго кредита.

Другое было бы дѣло, если бы эти средства помѣщались въ облигаціи городскихъ и земскихъ займовъ, частью шли бы на ссуды строительнымъ товариществамъ для постройки жилищъ для рабочихъ, на питаніе мелкаго кредита, въ ссудо-сберегательныя товарищества и т. д.

Особенно, если бы городскія и земскія самоуправленія были демократизированы, то это измѣнило бы ихъ цѣль и задачи; слѣдовательно, и средства, помѣщаемыя въ городскіе и земскіе займы, стали бы служить широкимъ массамъ населенія, а тогда не поднялась бы рука противъ сберегательныхъ кассъ: агитирующіе знали бы, что, возставая противъ сберегательныхъ кассъ, они наносятъ ударъ широкимъ массамъ населенія, затрудняютъ постройку жилищъ для рабочихъ, лишаютъ кредита и безъ того обездоленную деревню. Такое помѣщеніе суммъ сберегательныхъ кассъ дѣлаетъ послѣднія болѣе устойчивыми въ сложномъ водоворотѣ современной жизни, вотъ почему безотлагательно нужно позаботиться объ иномъ помѣщеніи средствъ сберегательныхъ кассъ; въ настоящее время эти сбереженія — свыше милліарда, и Государственный банкъ въ минуту нужды долженъ былъ притти на помощь, какъ уже упомянуто, цѣлыми 50 милліонами рублей, а что будетъ, если сумма сбереженій достигнетъ 2 — 3 милліардовъ рублей? Тогда дѣйствительно положеніе будетъ чрезвычайно опасно. При сколько-нибудь значительной агитаціи государство можетъ быть вынуждено на реализацію очень крупныхъ суммъ, а это можетъ чрезвычайно тяжело отразиться на кредитѣ...

Вотъ въ чемъ должно состоять коренное лѣченіе.

Итакъ, есть крупный источникъ средствъ, которыя правительство можетъ затратить на организацію кредита для земствъ и городовъ съ участіемъ, конечно, послѣднихъ, и это—даже въ интересахъ сберегательныхъ кассъ.

Итакъ, дѣятельность мѣстнаго самоуправленія съ новымъ государственнымъ строемъ Россіи должна сильно расшириться: много новыхъ задачъ должно отойти къ органамъ самоуправленія, а потому и денежные рессурсы ихъ должны быть увеличены.

Но прежде всего должна быть измѣнена избирательная система нашихъ земствъ и городовъ, самые широкіе слои населенія должны быть привлечены къ участію въ органахъ самоуправленія, должна быть создана мелкая всесословная единица, правительственный контроль долженъ сводиться только къ контролю за законностью дѣятельности самоуправляющихся единицъ.

Но такая реформа можетъ быть произведена только Думой, режиму она была не подъ силу. Правда, въ Мин. Вн. Дѣлъ былъ составленъ интересный проектъ реформы мѣстнаго самоуправленія (составленъ онъ бывшимъ тов. Мин. Вн. Дѣлъ кн. С. А. Урусовымъ и 3 другими лицами, но вслѣдствіе своего либерализма этотъ проектъ былъ забракованъ). Онъ представляетъ большой интересъ, поэтому я и остановлюсь здѣсь на немъ.

Прежде всего сословный принципъ, проводимый въ настоящее время въ мѣстномъ управленіи, уничтожается.

Сословная организація сохраняется только для дѣлъ, вытекающихъ изъ общаго пользованія крестьянами ихъ надѣльной землей, т.-е. въ вопросахъ о передѣлахъ, о скидкахъ и накидкахъ тяглъ и т. д.

Волость уничтожается, и вмѣсто нея создается всесословная мелкая земская единица.

Территорія послѣдней обнимаетъ въ среднемъ $3^1/_2$ волости, т.-е. территорію нынѣшняго земскаго начальника съ населеніемъ отъ 10 до 25 тыс. душъ. Проведеніе границъ мелкихъ земскихъ единицъ должно быть обсуждено на мѣстахъ земскими собраніями.

Мелкая земская единица снабжается всѣми правами самоуправленія и самообложенія.

Активнымъ и пассивнымъ избирательнымъ правомъ по проекту пользуются всѣ владѣющіе какимъ-либо недвижимымъ имуществомъ, или кто ведетъ торговлю или промыселъ, оплачиваемый налогомъ, или арендуетъ землю или торговопромышленное заведеніе.

Избирательная система — трехклассная, по количеству платимыхъ налоговъ. Установленіе классной системы выборовъ мотивируется желаніемъ «охранить земскую организацію отъ исключительнаго господства въ ней стоящаго на низкомъ уровнѣ развитія большинства населенія и оградить культурные слои мѣстнаго общества отъ порабощенія ихъ интересовъ чуждымъ имъ большинствомъ избирателей». Нѣкоторые въ особой комиссіи (какъ А. Лопухинъ и И. Гурляндъ) настаивали на расширеніи избирательныхъ правъ и на лицъ, хотя и не обладающихъ недвижимостью и не ведущихъ промысловъ и не являющихся арендаторами, но въ теченіе ряда лѣтъ проживавшихъ въ извѣстной мѣстности и тѣмъ самымъ изъявившихъ о своемъ желаніи поддерживать тѣсную связь съ мѣстной жизнью.

Другіе (гг. Гербель, Гурко и Любимовъ) говорили, что такія лица пойдутъ въ мелкую земскую единицу только для политики и въ большинствѣ случаевъ для пропаганды соціалистическихъ идей. Кн. Урусовъ высказался противъ цензовыхъ ограниченій.

По нашему мнѣнію, нельзя защищать трехклассную систему и лучше всего для охраненія интересовъ большинства расширить избирательное право, какъ это и предлагали нѣкоторые члены комиссіи.

Въ каждомъ земскомъ участкѣ — свое земское собраніе изъ выборныхъ гласныхъ и своя участковая управа (изъ 2—3 членовъ и предсѣдателя; почему-то послѣдній непремѣнно долженъ обладать цензомъ не ниже 2 класса и, по крайней мѣрѣ, среднимъ образованіемъ).

Уѣздные города и болѣе или менѣе значительныя поселенія

въ составъ земскихъ участковъ не входятъ, но могутъ вступать съ послѣдними въ разнаго рода дѣловые союзы. Никакихъ утвержденій со стороны правительства какъ при службѣ по выборамъ, такъ и по вольному найму не требуется.

Гдѣ не будетъ участковыхъ земствъ, уѣздныя земства могутъ образовать особую земскую агентуру, подчиненную уѣздному земству.

Уѣздныя земства при существованіи участковыхъ земствъ могутъ быть упразднены по постановленію губернскаго земства, такъ какъ всѣ дѣла уѣзднаго земства перейдутъ въ вѣдѣніе участковаго земства, а крупныя учрежденія (напр., больницы, склады для сельскохозяйственныхъ машинъ) перейдутъ или въ участки или къ союзамъ участковыхъ земствъ. Нѣкоторые члены въ комиссіи выражали слѣдующія опасенія: такъ какъ уѣзднымъ земствамъ съ появленіемъ мелкой земской единицы ничего не останется дѣлать, то ихъ силы уйдутъ на политическую борьбу, а средства—на ея успѣхи и на созданіе въ ихъ цѣляхъ вокругъ уѣздныхъ земскихъ учрежденій цѣлаго ряда синекуръ для поддержанія политической агентуры, заполненной представителями такъ называемаго третьяго элемента. Участковыя земства будутъ завалены обиліемъ хозяйственныхъ дѣлъ и не сдѣлаются средоточіемъ вреднаго политиканства, а уѣздное земство, не имѣя реальнаго дѣла, будетъ тратить свои средства на поддержку оппозиціоннаго правительству движенія, на памятники «жертвамъ правительственнаго произвола» и т. д.

Каждое поселеніе, изъ какого бы количества жителей оно ни состояло, можетъ при желаніи образовать поселковое управленіе, состоящее изъ поселковыхъ сходовъ, поселковой управы и поселковаго старосты или же только изъ схода и старосты. Хутора, помѣщичьи усадьбы и т. д. могутъ при своемъ желаніи входить цѣликомъ или для опредѣленныхъ цѣлей въ данную поселковую организацію. Должности по выбору и по найму не подлежатъ утвержденію, но эта организація не освобождается отъ участія въ участковомъ земствѣ, если за поселкомъ не будетъ признано значенія особаго земскаго участка.

Земскіе начальники и уѣздные съѣзды упраздняются. Волостной судъ также уничтожается, и въ каждомъ участкѣ должно быть не менѣе одного судьи, долженъ быть учрежденъ сельскій нотаріатъ и въ каждомъ же участкѣ должно быть не менѣе одного судебнаго пристава.

Надзоръ за приговорами земельныхъ сословныхъ обществъ и поселковыхъ организацій возлагается на предсѣдателей участковыхъ земскихъ управъ, но только съ точки зрѣнія законности опредѣленія, безъ права входить въ оцѣнку сущности хозяйственныхъ распоряженій.

Во главѣ уѣзда находится уѣздный начальникъ, приравниваемый къ вице-губернатору.

Начальникомъ всей полиціи въ участкѣ состоитъ участковый приставъ, замѣняющій становаго пристава.

При уѣздномъ начальникѣ 2 помощника: одинъ—по полицейской части (взамѣнъ уѣзднаго исправника) другой—по гражданской части, онъ же—непремѣнный членъ уѣзднаго присутствія.

Уѣздное присутствіе состоитъ изъ уѣзднаго начальника, его помощника по гражданской части, высшаго представителя судебной власти въ уѣздѣ, податного инспектора, предсѣдателя уѣздной земской управы и одного выборнаго представителя отъ уѣзднаго земскаго собранія, а гдѣ уѣзднаго земства не будетъ, то 2-хъ лицъ по выбору отъ губернскаго земскаго собранія. Задачи участковаго земства совпадаютъ съ задачами уѣзднаго земства. Участковыя земства могутъ соединяться между собой въ какіе угодно союзы, также и поселковыя общества — между собой и съ владѣльцами селеній, хуторовъ, усадебъ и т. д.

Созданіе мелкой земской единицы по мысли составителей проекта обезпечитъ большую дѣловитость земскихъ органовъ: въ нихъ будетъ доступнѣе участіе наименѣе состоятельнымъ плательщикамъ, лучше будутъ удовлетворяться потребности и экономнѣе расходоваться суммы.

Утвержденіе въ должностяхъ было отвергнуто, такъ какъ по единогласному признанію всѣхъ членовъ комиссіи оно не дало на практикѣ никакихъ результатовъ, и, несмотря на дискре-

диціонный характеръ права отказа въ утвержденіи въ должностяхъ по земскимъ выборамъ, на службѣ оказались всѣ тѣ лица, которыя впослѣдствіи были во главѣ революціоннаго движенія.

Затѣмъ, такимъ основаніемъ для неутвержденія было понятіе о политической неблагонадежности, а теперь оно должно быть признано устраненнымъ изъ ряда руководящихъ началъ дѣятельности административныхъ властей.

Мелкая земская единица должна покоиться на самообложеніи, но вмѣстѣ съ тѣмъ должны быть приняты мѣры къ устраненію неуравнительности обложенія, для чего должны быть указаны въ законѣ и предметы обложенія и основанія его исчисленія.

Мелкія участковыя земства являются плательщиками налоговъ въ пользу уѣзднаго и губернскаго земствъ, такъ что центръ тяжести организаціи обложенія переносится на мелкую земскую единицу.

Г.г. Гербель и Гурко возражали противъ правъ самообложенія участковаго земства, говоря, что тогда крестьяне будутъ жить на счетъ помѣщиковъ. По ихъ мнѣнію, надо снабдить землевладѣльцевъ количествомъ голосовъ пропорціонально количеству земли, принадлежащей имъ (по оцѣнкѣ ея), иначе помѣщики всегда будутъ въ меньшинствѣ.

Несомнѣнно, что много здороваго положено въ основу этого проекта. Правда, какъ я уже говорилъ, избирательныя права должны быть еще болѣе расширены, но проектомъ создается всесословная земская единица, съ широкимъ правомъ на самоуправленіе, контроль ограничивается только предѣлами закономѣрности, установляется широкая свобода соединенія между собой разныхъ самоуправляющихся единицъ для выполненія тѣхъ или другихъ общихъ имъ задачъ. Такое право единенія сильно двигало впередъ дѣятельность самоуправленій въ Англіи.

Любопытно, что сами представители Министерства Внутреннихъ Дѣлъ признали, что требованіе утвержденія выборныхъ по самоуправленію лицъ не достигаетъ своей цѣли, и потому они отказываются отъ этой прерогативы администраціи, отказываются, наученные горькимъ опытомъ и многими ошибками.

Предоставляется проектомъ новой мелкой земской единицѣ и право самообложенія съ широкимъ правомъ самоопредѣленія въ этой области.

Настоящій моментъ весь поглощенъ интересами политическаго устройства Россіи, и интересы мѣстнаго самоуправленія отошли на задній планъ, но какъ только политическое устройство встанетъ на правильный путь, то организація самоуправленія и въ частности финансовая должна будетъ привлечь къ себѣ усиленное вниманіе общества и печати.

Работы у насъ для органовъ самоуправленія — непочатый уголъ. Множество самыхъ настоятельныхъ потребностей неудовлетворено, вообще сходящій теперь со сцены режимъ заботился только о себѣ, о продленіи своей собственной жизни, и новаго человѣка съ новыми потребностями онъ игнорировалъ: на это у него никогда не было средствъ...

Органы самоуправленія могли бы взяться за эту задачу, но отчасти этому мѣшала избирательная система, а главнымъ образомъ правительство ревниво охраняло источники средствъ отъ притязаній самоуправляющихся единицъ, боясь въ этой области конкуренціи послѣднихъ... Въ обновленной Россіи такія опасенія должны будутъ отпасть. Новая избирательная система выдвинетъ массу новыхъ потребностей, и эти потребности властно потребуютъ своего удовлетворенія, вотъ почему финансовая организація самоуправленій выдвинута *теперь же* съ особой настоятельностью: *при реформѣ государственныхъ финансовъ интересы самоуправленій не должны быть упущены изъ виду или умалены.* Конечно, въ зависимости отъ реформы мѣстнаго самоуправленія зависитъ то, въ какую конкретную форму отольются эти принципы, но во всякомъ случаѣ они намѣчаютъ общее направленіе, проникнутое демократическимъ духомъ въ условіяхъ извѣстной дѣйствительности: съ послѣдней надо считаться, и великіе принципы во всей ихъ чистотѣ разомъ мы, увы, нерѣдко не можемъ провести, но все-таки мы должны неуклонно итти въ направленіи, указываемомъ этими принципами.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стр.

I. Необходимость реформы земскихъ финансовъ.—Недостаточность стредствъ у земствъ.—Обложеніе земли, торговли и промышленности.—Малое обложеніе торговли и промышленности... 3

II. Почему торговля и промышленность мало привлекаются земствами къ обложенію.—Законъ о предѣльности земскаго обложенія. — Почему на земство было возложено удовлетвореніе нѣкоторыхъ потребностей общегосударственнаго характера....... 11

III. Реформа промысловаго земскаго обложенія. — Введеніе подоходнаго налога. — Право надбавокъ. — Участіе въ наслѣдственномъ налогѣ. — Измѣненіе земскаго представительства. — Участіе въ обложеніи спиртныхъ напитковъ 21

IV. Необходимость установить нормы соотношеній въ обложеніи отдѣльныхъ источниковъ.—Примѣръ Пруссіи по акту 1893 г.—Вопросъ о субсидіяхъ. — Спеціальное обложеніе. — Земскій кредитъ.—Реформа земскаго самоуправленія 29



